

В. І. Сергієнко, В. І. Торкатюк, Л.М. Шутенко, О. М. Олещенко

***Законодавчі аспекти регулювання відносин
в житлово-комунальному господарстві***

2007

ББК
УДК 658.1:351.3
С

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Харківської національної академії міського господарства
України (протокол №10 від 29.06.2007 р.)*

Рецензенти:

доктор економічних наук, проф. Волинський Г.С.
доктор економічних наук, проф. Шевченко Л.С.

В.І. Сергієнко, В.І. Торкатюк, Л.М. Шутенко, О.М. Олещенко.
Коментар до законодавчих аспектів регулювання відносин в житлово-комунальному господарстві. – Харків: ХНАМГ, 2007. – 262 с.

Робота висвітлює авторське критичне осмислення сучасного чинного правового поля України у сфері регулювання відносин в житлово-комунальному господарстві та деякі практичні рекомендації економістів щодо вирішення сучасних проблем галузі в умовах трансформаційної економіки України. Мета роботи – на основі поєднання об'єктивного наукового аналізу та цільової орієнтації на розв'язання конкретних соціально-економічних проблем суспільно значущого сектору реальної економіки запропонувати шляхи вдосконалення організаційно-правового механізму реформування галузі, зокрема - його законодавчого та методичного забезпечення.

Розрахована на широке коло вітчизняних фахівців, науковців, викладачів, економістів, працівників органів державної влади, аспірантів, студентів.

© **В. І. Сергієнко, В. І. Торкатюк, Л.М.Шутенко,
О. М. Олещенко. 2007**

ЗМІСТ

Передмова.....	8
Розділ 1. Аналіз законодавчого забезпечення державної політики у сфері надання житлово-комунальних послуг	13
1.1. Аналіз базових законів України	13
1.1.1. Житловий кодекс Української РСР	13
1.1.2. Закон України “Про приватизацію державного житлового фонду”	18
1.1.3. Закон України “Про житлово-комунальні послуги”	21
1.1.4. Загальнодержавна програма реформування та розвитку ЖКГ на 2004-2010 роки	28
1.1.5. Закон України «Про благоустрій населених пунктів»	35
1.2. Закони України, що доповнюють базові і опосередковано регулюють відносини у житлово-комунальному господарстві.....	37
1.2.1. Закон України "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст”	37
1.2.2. Закон України “Про органи самоорганізації населення” ...	41
1.2.3. Закон України “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку”	44
1.2.4. Закон України “Про питну воду і питне водопостачання”.	49
1.2.5. Закон України “Про відходи”	56
Розділ 2. Експертиза законопроектів, розробка яких спрямована на безпосереднє покращання діючих законодавчих актів у сфері житлово-комунального господарства та прийняття яких має вплинути на діяльність та розвиток галузі	61
2.1. Державне регулювання діяльності підприємств житлово- комунального господарства	61

2.1.1. Проект Закону України “Про фінансування реформування і розвитку житлово-комунального господарства України на поворотній основі	61
2.1.2. Проект Постанови Верховної Ради України „Про програму реформування житлово-комунального господарства України”.....	64
2.1.3. Проект Закону України „Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду”	65
2.1.4. Проект Постанови Верховної Ради України “Про впровадження Єдиної державної системи моніторингу виробництва, постачання, транспортування, споживання та оплати за паливно-енергетичні ресурси і житлово-комунальні послуги”	74
2.2. Правове регулювання відносин у житловій сфері	75
2.2.1.1. Проект Житлового кодексу України	75
2.2.1.2. Проект Закону України «Про внесення змін до Житлового кодексу Української РСР» (щодо відшкодування громадянам вартості житлового приміщення)	85
2.2.2. Проект Закону України „Про житлове кредитування громадян України”	87
2.2.3. Проект Закону України „Про державне фінансування та цільове довгострокове кредитування будівництва житла”.....	91
2.2.4. Проект Закону України „Про державну підтримку будівництва житла для молоді”	92
2.2.5. Проект Національної програми забезпечення молоді житлом на 2003-2012 роки	93
2.2.6. Проект Закону України „Про соціальне житло”	94
2.2.7. Проект Закону України „Про державне соціальне житло та кредитування”	100

2.2.8. Проект Закону України „Про запровадження деяких механізмів стимулювання у житловому будівництві”.....	103
2.2.9. Проект Закону України „Про деякі заходи щодо стимулювання соціального житлового будівництва”.....	105
2.2.10. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" (щодо порядку розподілу коштів при ліквідації об'єднання)	108
2.2.11. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" (щодо створення та діяльності об'єднань)	109
2.2.12. Проект Закону України про внесення змін до Закону України “Про житловий фонд соціального призначення”	110
2.3. Правове регулювання господарської діяльності підприємств житлово-комунальної сфери	114
2.3.1. Проект Закону України „Про Державну програму реформування, модернізації та розвитку комунальної енергетики України”.....	114
2.3.2. Проект Закону України „Про Львів - місто культурної спадщини”	118
2.3.3. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії "Київміськбуд" (щодо будівельних палат)»	120
2.4. Правове регулювання відносин власності на об'єкти ЖКГ..	121
2.4.1. Проект Закону України „Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності”.....	121
2.4.2. Проект Закону України „Про право комунальної власності та управління правами комунальної власності”.....	124
2.4.3. Проект Закону України „Про комунальну власність”.....	128

2.4.4. Проект Закону України „Про управління об'єктами комунальної власності”	131
2.4.5. Проект Закону України „Про внесення змін до деяких законів України з питань оренди, концесії чи приватизації комунального майна”	133
2.5. Регулювання відносин щодо оплати послуг	136
2.5.1. Проект Закону України „Про соціальну підтримку населення щодо оплати вартості житлово-комунальних послуг”	136
2.5.2. Проект Закону України „Про упорядкування надання пільг з квартирної плати, плати за комунальні послуги та паливо”	137
2.5.3. Проект Закону України „Про основи житлової політики України у сфері регулювання плати за утримання житла та надання комунальних послуг”	139
2.5.4.- 2.5.5. Проект Закону України про внесення зміни до статті 9 Закону України "Про ціни і ціноутворення" (щодо компенсації втрат доходів підприємств житлово-комунального господарства)	142
2.5.6. Проект Закону України про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" (щодо мораторію на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги населенню)	144
2.5.7. Пропозиції Президента України до Закону України “Про мораторій на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та спожиті у побуті природний газ і електроенергію, послуги громадського транспорту (крім таксі)”	146
2.5.8. Проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (щодо оплати житлово-комунальних послуг)	148

2.5.9. Проект Постанови Верховної Ради України про “День Уряду України” у липні 2006 року з порядком денним: “Про державну політику Уряду щодо формування цін та тарифів на житлово-комунальні послуги та газ і електроенергію”	149
2.5.10. Проект Закону України про внесення змін і доповнень до Закону України “Про житлово-комунальні послуги” (щодо формування та затвердження цін/тарифів на комунальні послуги)	149
2.5.11. Проект Закону України „Про реструктуризацію заборгованості за надані послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій і комунальні послуги, що утворилася станом на 1 грудня 2006 року”	153
Розділ 3. Законодавчі аспекти регулювання відносин у певних сферах функціонування економіки	155
3.1. Відносини власності у житлово-комунальному господарстві та організаційно-правові форми діяльності	155
3.2. Розвиток конкурентних відносин у сфері житлово-комунального господарства	164
3.3. Житлово-комунальні послуги і соціальний захист населення	177
3.4. Регулювання цін на житлово-комунальні послуги	190
3.5. Енергозбереження у сфері житлово-комунального господарства	209
3.6. Ліцензування, сертифікація та стандартизація у житлово-комунальному господарстві	213
3.7. Удосконалення інвестиційного процесу у житлово-комунальному господарстві	217
Заклучення	228
Література	238

ПЕРЕДМОВА

У загальному трансформаційному процесі вітчизняної економіки проблема реформування житлово-комунального господарства займає особливе місце. Це одна з найкрупніших галузей реального сектору економіки України і найбільш соціальна значуща. Тому помилки у здійсненні реформи можуть викликати миттєву негативну реакцію у суспільстві, що ми й спостерігаємо, у певній мірі, останнім часом у великих містах.

Українське житлово-комунальне господарство знаходиться у стані важкої системної кризи - необхідність невідкладного капітального ремонту значної частини житлового фонду, фізичне зношення мереж водопостачання й теплозабезпечення, зростання кількості аварій на інженерних комунікаціях, є ознаками внутрішнього розвалу галузі. За радянських часів розвиток галузі централізовано фінансувався за залишковим принципом і підприємства, експлуатуючи водопостачальні та каналізаційні мережі побудовані ще у XIX – початку XX сторіч, отримували на розвиток інженерних споруд близько третини від потреб. У 90-ті роки XX віку фінансове забезпечення експлуатаційних витрат в Україні було покладено на органи місцевої влади. Намагання центральних органів виконавчої влади в даний час здійснити швидку модернізацію господарства та радикальну зміну у відносинах між державою, бізнесом і населенням, супроводжується суперечливими тенденціями, в першу чергу, у законотворчій діяльності.

Проблема сталого реформування ЖКГ ускладнюється відсутністю позитивного досвіду проведення житлово-комунальної реформи у країнах СНД. Практика реформування галузі в Росії, яку почали за ініціативою Президента Російської Федерації ще у 1997 році, не дала однозначних результатів. Діюча система надання житлово-комунальних послуг залишається непрозорою, невизначено напрямки використання бюджетних коштів, відсутні дані щодо реальних масштабів їх розбазарювання. На

громадських слуханнях, які у 2004 році відбулися у Держдумі, заявлено, що на погляд багатьох депутатів держдуми, реформа фактично провалена.

Поняття "системна криза" у практиці господарювання означає, що проблеми галузі знаходяться, перед усім, у середині неї самої і слабо залежать від зовнішніх факторів. За цих умов головним завданням державного регулювання діяльності підприємств житлово-комунального господарства постає визначення (розуміння) складу внутрішньої причини. Аналіз дозволяє визначити два основних фактори, що поглиблюють кризу у галузі - наявність значних обсягів застарілого обладнання при фінансовій неспроможності більшості підприємств і гострий дефіцит наявних коштів у переважної частки населення. Спроби вирішення цих проблем, часто-густо супроводжуються соціально-політичними (не завжди виваженими) кроками. Удосконалення нормативно-правової бази, з метою формування єдиного житлово-комунального комплексу, здійснюється, за правило, без системного підходу до вирішення проблеми.

Характерними ознаками діючої української системи ЖКГ можна вважати:

- чітко визначене переважаюче домінування державної (комунальної) власності на об'єкти житлово-комунального господарства;
- командно-адміністративний характер управління підприємствами галузі через місцеві бюрократичні структури, які характеризуються низькою ефективністю;
- витратний механізм планування і функціонування, притаманний соціалістичній економіці;
- відчуження споживачів від процесів управління.

Одним з головних напрямів проведення реформи у житлово-комунальному господарстві є формування ринкових відносин у житловій сфері. Наприкінці червня 1995 року у Верховній Раді України схвалено Концепцію державної житлової політики, яка визначила основні напрямки

реалізації конституційного права громадян на житло. Зміна соціально-економічних умов життєдіяльності населення сприяли опрацюванню й прийняттю низки законів України, що регулюють відносини у будівництві та експлуатації житла, водозабезпеченні, тепло- та енергопостачанні тощо. Однак, законотворча діяльність й поступове формування правового поля не стали системоутворюючим фактором покращання стану справ у галузі. Наявна законодавча база у житлово-комунальній сфері вельми строката та не системна, значна частина законів є актами непрямой дії і не регулюють в достатній мірі відносини у суспільстві.

Необхідність проведення комплексного аналізу всього діючого законодавчого поля у житлово-комунальній сфері також викликана відсутністю в даний час наукового дослідження щодо впливу окремих норм законів на розвиток суспільства через визначення певних факторів фінансового та технологічного ризиків, опрацювання пропозицій до їх удосконалення для задоволення законних потреб громадян.

Дане дослідження здійснювалось за узгодженням із центральним органом виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства. Метою наукової праці стало визначення основних проблем нормативно-правової сфери діяльності житлово-комунального господарства та шляхів упорядкування вітчизняного законодавчого поля.

Визначення завдань дослідження базувалось, в першу чергу, на необхідності критичного розгляду стану суспільних відносин і актуалізації проблем галузі, розглядаючи цей процес в якості першого кроку до кодифікації законодавства України у даному секторі реальної економіки, що обумовило структуру даної роботи.

У розділі 1 здійснено аналіз законодавчого забезпечення державної політики щодо надання житлово-комунальних послуг, виявляють негативні ознаки і визначають коротко- та середньострокові перспективи удосконалення нормативної бази. Зазначимо, що до розгляду прийнято всі

базові Закони України у сфері житлово-комунального господарства та закони, що доповнюють базові і опосередковано регулюють відносини у ЖКГ.

Розділ 2 присвячений експертизі законопроектів, зареєстрованих та прийнятих до розгляду у Верховній Раді України, розробка яких спрямована на безпосереднє покращання дієвості чинних законодавчих актів у сфері ЖКГ, та більшості проектів, прийняття яких має вплинути на діяльність та розвиток господарства.

У розділі 3 проведено порівняльна-кореляційний аналіз діючого законодавчого поля з питань державного регулювання діяльності підприємств ЖКГ, правового регулювання відносин власності у житловій сфері, оплати послуг і ціноутворення, енергозбереження, ліцензування, сертифікації та стандартизації, удосконалення інвестиційного процесу у житлово-комунальному господарстві, соціального захисту населення у сфері надання житлово-комунальних послуг, з метою визначення дублювань та прогалин, опрацювання шляхів покращення якості та підвищення дієвості законодавства і конкретних пропозицій до розробки відповідних законопроектів.

В процесі дослідження здійснювалась перевірка повноти відповідності законів та представлених до розгляду пакетів законопроектів базовим законам України у сфері цивільних та господарських відносин, програмування розвитку, регулювання відносин із суміжними галузями. Пріоритетами розгляду визначені реальність цілей, дієвість запропонованих механізмів реалізації, відповідність критеріїв оцінки, випереджаюче прогнозування наслідків та факторів ризику. Вибірку законопроектів для проведення експертизи здійснено станом на 1 січня 2007 року.

Досягнення безпосередніх результатів дослідження полягає в опрацюванні експертних висновків на вказані вище ключові питання.

Досягнення віддалених результатів полягає у формулюванні планів робочих груп по удосконаленню структури вітчизняного законодавчого поля, а у перспективі - визначенні концепцій законопроектів для першочергового опрацювання, внесенні рекомендацій, сформульованих на основі даного дослідження, у нормативно-правові акти, які регулюватимуть діяльність житлово-комунального господарства України.

Розділ 1. Аналіз законодавчого забезпечення державної політики в галузі надання житлово-комунальних послуг

1.1. Аналіз базових законів України

1.1.1. Житловий кодекс Української РСР

Житлові відносини в Україні регулюються системою законодавчих актів, серед яких визначальним є Житловий кодекс УРСР. Кодекс було прийнято 30 червня 1983 року і на протязі терміну дії затверджено 16 змін та доповнень.

В даному законодавчому акті визначається структура житлового права. Ідеологія Кодексу базується на житлових відносинах, в яких наймодавцем виступає держава.

Житловий кодекс УРСР складається з 7 розділів. Розділ 1 встановлює основи статусу житлового фонду, загальні житлові права та обов'язки громадян. Розділ 2 визначає засади управління житловим фондом: компетенцію органів влади, функції організацій, що здійснюють управління житловим фондом.

Розділом 3 регулюється порядок здійснення прав на житло, який розрізняється залежно від виду приміщень: в будинках державного та громадського житлового фонду, службові приміщення, гуртожитки, в будинках житлово-будівельних кооперативів, в будинках приватного житлового фонду. Це включає визначення порядку надання приміщень, вступу до житлово-будівельних кооперативів, надання приміщення в найом або піднайом, визначення підстав виселення з приміщень.

Порядок забезпечення схоронності, ремонту житлового фонду регулюється розділом 4. Розділ 5 встановлює відповідальність за порушення житлового законодавства. Розділ 6 визначає, що житлові спори вирішуються судом.

Основним завданням Житлового кодексу має бути створення механізму реалізації положення статті 47 Конституції України, відповідно до якого держава формує умови, за яких громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду, а громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається безоплатно або за доступну для них плату. Житловий кодекс УРСР не встановлює конкретного механізму реалізації соціально значущого положення Конституції України.

Суттєвим недоліком, на сьогоднішній день, можна вважати відсутність законодавчого визначення поняття комунальний житловий фонд. Розподіл державного житлового фонду на відомчий житловий фонд і фонд місцевих рад народних депутатів не відповідає конституційним положенням, які визначають право комунальної власності як самостійний вид права власності і не враховує того, що згідно з Постановою Кабінету Міністрів України “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю” від 5.11.91 №311 державний житловий та нежитловий фонд Рад народних депутатів, житлово-експлуатаційні, житлово-комунальні, ремонтно-будівельні та інші організації, пов'язані з обслуговуванням та експлуатацією цього житлового фонду було передано у комунальну власність.

Істотним недоліком Житлового кодексу УРСР є те, що в ньому не відображено сучасне співвідношення приватного та державного (комунального) житлового фонду за обсягом законодавчого регулювання. Основна частина норм регулює відносини, що складаються в державному житловому фонді, а регулювання порядку користування жилими приміщеннями в будинках приватного житлового фонду носить фрагментарний характер. Для всебічного врегулювання відносин, що складаються в приватному житловому фонді, Кодекс має чітко встановити осіб, що мають право користування приміщенням, що належить до

приватного житлового фонду, і забезпечувати захист цього права. Одночасно, врегулювання потребує порядок утримання приміщень приватного житлового фонду. Так, застарілим виглядає положення статті 153 про сприяння держави в ремонті жилих приміщень, що належать громадянам, не забезпечується встановленням відповідальності обов'язок громадян, передбачений у статті 151 щодо забезпечення схоронності жилого будинку.

У кодексі не встановлено договірний характер відносин між власником та управителем житловим фондом чи окремим будинком, не відображена можливість здійснення управління житловим фондом недержавними організаціями. Проблеми у житлово-комунальному господарстві безпосередньо пов'язані із відсутністю платоспроможного попиту, ринку пропозиції і конкуренції. В той же час, присутні з одного боку безправний споживач, а з другого – безвідповідальне державне (муніципальне) житлово-експлуатаційне підприємство. До того ж доцільно віднести фонд житлово-будівельних кооперативів до приватного житлового фонду, визначивши особливості його експлуатації.

Правові відносини, що складаються в будинках приватного житлового фонду, регулюються іншими законодавчими актами. Цивільним кодексом України встановлено порядок набуття та здійснення права власності. Порядок утримання приватного житлового фонду регулюється Законами України “Про приватизацію державного житлового фонду”, “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку”. Фінансові відносини при будівництві нового житла регулюються Законом України “Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю”.

Житловий кодекс містить ряд застарілих положень. Його прийняття федеративною державою зумовило існування положень про визначення компетенції Союзу РСР та УРСР. Житловий Кодекс не враховує сучасну

систему органів місцевого самоврядування, відповідно до якої виконавчі органи обласних та районних рад не створюються, а також системи судочинства - до переліку органів, що здійснюють вирішення житлових спорів (стаття 191), включені арбітраж і третейські суди. Компетенція місцевих органів влади має бути узгоджена із Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”.

Хоча Житловий кодекс визначає питання регулювання ремонту житлового фонду, проте встановлений ним механізм фінансування витрат на експлуатацію та ремонт не забезпечується. Відповідно до статті 184 Кодексу фінансування здійснюється за рахунок коштів житлово-експлуатаційних організацій, а в разі недостатності цих коштів – за рахунок державного бюджету. Але в даний час витрати на капітальний ремонт не включені до плати за утримання будинків, а видатки з державного бюджету не забезпечують потреби в коштах на ремонт.

Значна кількість статей Житлового кодексу УРСР мають відсильний характер:

- Порядок надання приміщень у будинках державного та громадського житлового фонду регулюється Правилами обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов і надання їм житлових приміщень, затвердженими Постановою Ради Міністрів УРСР від 11.12.84 №470.

- Кодекс регулює порядок користування жилими приміщеннями в будинках державного та громадського житлового фонду. Але Правила користування жилими приміщеннями, затверджені Постановою КМУ від 8.10.92 №572.

- У Кодексі дуже слабо врегульовані відносини, що виникають при забезпеченні громадян жилими приміщеннями в будинках житлово-будівельних кооперативів і користуванні ними. Правила обліку громадян, які бажають вступити до ЖБК, і Примірний статут ЖБК, що визначає його

правовий статус, визначені Постановами Ради Міністрів УРСР від 05.06.85 №228, від 30.04.85 №186.

- Кодекс має регулювати відносини щодо забезпечення схоронності житлового фонду, але забезпечення його схоронності, утримання та проведення ремонту Порядок участі в організації та фінансуванні ремонту приватизованих житлових будинків їх колишніх власників визначається Постановою Кабінету Міністрів України від 8.10.92 №572. Проте ні норми Кодексу, ні Постанови не забезпечують надійної дієздатності механізму фінансування ремонту будинків приватного житлового фонду.

Висновки

1. Житловий кодекс УРСР є базовим законом для сфери ЖКГ. На даний час у Кодексі присутні ряд застарілих положень, що заважають життєдіяльності суспільства та ускладнюють функціонування житлово-комунального господарства в умовах ринкової економіки, які не можна вважати достатньою основою для реформування і розвитку житлової сфери.

2. Подальше упорядкування вітчизняного законодавчого поля у сфері житлових відносин, на наш погляд, доцільно здійснювати у напрямках - трансформації діючого Житлового кодексу УРСР, шляхом приведення у відповідність із окремими положеннями Конституції України та узгодженням з Цивільним кодексом України, основою якого мають стати наявна структура та окремі ретельно виписані норми із доданням певних положень існуючих та прийнятих визначених законодавчих актів, або розробки нового Житлового кодексу України, як кодифікованого акту, з систематизацією основних законодавчих актів в цій сфері і чітким визначенням принципів його побудови, що поєднують соціальну захищеність населення та ринкові відносини у житлово-комунальному господарстві.

1.1.2. Закон України “Про приватизацію державного житлового фонду”

Закон України “Про приватизацію державного житлового фонду” прийнято 19 червня 1992 року. Закон прийнято на виконання вимог статті 47 Конституції України, яка закріплює право громадян на власне житло. Він визначає правові засади приватизації житла, що знаходиться в державній власності, його подальшого використання та утримання.

Метою приватизації державного житлового фонду, як зазначено у преамбулі до закону, є створення умов для здійснення права громадян на вільний вибір способу задоволення потреб у житлі, залучення громадян до участі в утриманні і збереженні існуючого житла та формування ринкових відносин.

Закон містить 13 статей, що визначають поняття та об'єкти приватизації, способи та порядок її проведення і оформлення права власності, порядок розрахунків при приватизації квартири і використання коштів, одержаних від приватизації, права наймачів, які не виявили бажання приватизувати займане ними житло, питання соціального захисту населення, а також засади утримання приватизованого житла. Закон є суттєвим доповненням до положень Житлового кодексу УРСР, що регулюють відносини, які складаються в приватному житловому фонді.

Відповідно до Закону приватизація житла здійснюється шляхом безоплатної передачі громадянам квартир (будинків) із розрахунку санітарної норми 21 квадратний метр загальної площі на наймача і кожного члена його сім'ї та додатково 10 квадратних метрів на сім'ю, а також шляхом продажу надлишків загальної площі квартир (будинків) громадянам України, що мешкають в них або перебувають в черзі потребуючих поліпшення житлових умов. За громадянами, які не виявили бажання приватизувати займане ними житло, зберігається чинний порядок одержання і користування житлом на умовах найму.

Приватизація державного житлового фонду здійснюється уповноваженими на це органами, створеними місцевою державною адміністрацією, та органами місцевого самоврядування, державними підприємствами, організаціями, установами, у повному господарському віданні або оперативному управлінні яких знаходиться державний житловий фонд.

Для забезпечення реалізації положень закону Кабінетом Міністрів України видана Постанова “Про механізм впровадження Закону України “Про приватизацію державного житлового фонду” (№572 від 8.10.1992), якою затверджені, зокрема, Порядок участі в організації та фінансуванні ремонту приватизованих житлових будинків їх колишніх власників та Правила користування приміщеннями житлових будинків і прибудинковими територіями. Порядок здійснення права власності володарями приватизованих квартир регулюється Цивільним кодексом України.

Одна з проблем відносин приватизації, що недостатньо врегульована Законом, – порядок вирішення питань спільного володіння і користування будинком, де є приватизовані квартири. В такому будинку зникає одноосібний власник цілісного комплексу, а з'являються співвласники з різною часткою власності та різним правовим становищем. Хоча Закон містить посилання на угоду про спільне володіння будинком та часткову участь у витратах на його утримання (частина 3 стаття 10), проте порядок її укладення та істотні умови не визначені. При цьому, поява індивідуальних власників квартир ототожнюється із розвитком індивідуальної (колективної, об'єднаної) власності багатоквартирного будинку, яку треба розглядати більш широко через наявність прибудинкових інженерних комунікацій і споруд. Закон не дає визначення поняття “власник будинку”. У статті 10 “Утримання приватизованих квартир (будинків)” не конкретизовано, правовий статус власників неприватизованих квартир, що мають брати

участь у витратах на утримання будинку, при підписанні угоди із товариством (об'єднанням) індивідуальних власників квартир, мінімальні обсяги участі колишніх власників (їх правонаступників) багатоквартирних будинків, які володіли до моменту приватизації, у фінансуванні їх ремонту та форми сприяння організації його проведення, як то зазначено у частині 7. Правова невизначеність цього питання призвела до “вибіркового” збереження порядку утримання житла, що існував до введення в дію Закону, і значного погіршення технічного стану житлового фонду.

Практика реалізації Закону виявила декілька положень, що часто-густо залишились на рівні пропозицій, не набули дієвості законодавчих норм. У частині 9 статті 8 “Організація проведення приватизації та оформлення права власності” передбачалось передавати у комунальну власність за місцем розташування будинки державного житлового фонду, які знаходились в повному господарському віданні або оперативному управлінні державних підприємств, організацій та установ, з можливим наступним здійсненням їх приватизації органами місцевої державної адміністрації та місцевого самоврядування згідно з вимогами закону. Однак, незадовільний технічний стан окремих будівель та інженерних комунікацій приводили до відмови їх прийняття органами самоврядування, або формальної постановки на баланс без надання необхідного комунального обслуговування.

Не знайшли певного законодавчого забезпечення норми статті 11 щодо оподаткування нерухомого майна, що перебуває у власності громадян, і формування у місцевих Радах народних депутатів відповідного спеціального фонду житлового будівництва.

Висновки

1. Закон України “Про приватизацію державного житлового фонду” є базовим законом у сфері житлово-комунального господарства. Відносини приватизації, які регулюються даним Законом, є одним із засобів

формування приватного житлового фонду, стали першими кроками у формуванні ринкових відносин.

2. Визначена мета Закону щодо залучення громадян до участі в утриманні і збереженні житла не була досягнута, в наслідок чого суспільство втратило значний час для підтримки на певному рівні технічного стану будівель.

Закон виконувався одностороннє (споживацьке) і не став каталізатором для законодавчого затвердження прискореного переводу державного майна у комунальну власність, вивчення відповідних відносин, що його супроводжують.

1.1.3. Закон України “Про житлово-комунальні послуги”

Закон прийнято 24 червня 2004 року одночасно із Загальнодержавною програмою реформування та розвитку ЖКГ на 2004-2010 роки. У цьому законі вперше визначені засади регулювання відносин з приводу надання житлово-комунальних послуг. Закон можна визначити як базовий рамкового типу у сфері житлово-комунальних господарства.

Потреба у прийнятті закону викликана необхідністю законодавчого врегулювання відносин, що виникають при виробництві та виконанні (наданні) послуг суб'єктами підприємницької діяльності будь-якої форми власності, а також споживання послуг як фізичними особами (населенням), так і юридичними особами будь-якого профілю, форми власності, розміру. За визначенням авторів закону його прийняття спрямовано на:

- визначення основних термінів і процесів, які відбуваються у сфері виробництва та виконання (надання) послуг суб'єктами підприємницької діяльності будь-якої форми власності;
- запровадження більш чітких процедур укладання договорів як між виробниками та виконавцями послуг, так і між виконавцями та споживачами;

- встановлення неперервної послідовності передачі повноважень від власника будинку (житлового або не житлового), споруди, комплексу будинків або споруд до юридичних осіб, які утримують на балансі ці споруди, несуть матеріальну відповідальність за їх збереження та експлуатацію, закінчуючи юридичною особою, яка безпосередньо слідкує за станом об'єкту, забезпечує обслуговування та ремонт самостійно або наймає інших фізичних або юридичних осіб;
- встановлення більш чіткого переліку прав та обов'язків кожного учасника цих відносин та взаємної відповідальності сторін;
- запровадження конкурсних засад при визначенні управляючої організації для об'єктів державної і комунальної власності та встановлення основних процедур проведення конкурсу;
- встановлення прозорості процедури затвердження цін і тарифів на житлово-комунальні і господарські послуги органами місцевого самоврядування;
- запровадження механізмів громадського контролю за розвитком житлово-комунального господарства відповідних населених пунктів, ціноутворення у сфері житлово-комунальних та господарських послуг, відкритості та врахування громадських і приватних інтересів.

Закон складається з 8 розділів. Розділ 1 “Загальні положення” містить визначення основних термінів, а також визначає принципи державної політики в цій сфері. Розділ 2 визначає повноваження органів влади: центрального органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування. Розділ 3 містить загальні питання регулювання відносин, встановлення нормативів у сфері житлово-комунальних послуг, а також засади контролю за їх наданням.

У розділі 4 наведена класифікація житлово-комунальних послуг. В ньому також присутні статті, що регулюють порядок надання житлово-

комунальних послуг, зокрема порядок доступу до житла для ліквідації аварій, проведення оглядів технічного стану, перевірки показань засобів обліку, а також оформлення претензій споживачів до виконавців.

В розділах 5 та 6 визначено права і обов'язки учасників процесу, регулюються договірні відносини, що виникають при наданні житлово-комунальних послуг. Визначаються істотні умови договору на надання житлово-комунальних послуг, права та обов'язки сторін. Встановлено засади проведення конкурсів на надання житлово-комунальних послуг. Розділ 7 визначає основні принципи ціноутворення при наданні житлово-комунальних послуг.

Закон здійснює регулювання трьох основних напрямів в сфері житлово-комунальних послуг: повноваження органів влади, відносини між виконавцями і споживачами послуг, формування цін на житлово-комунальні послуги. Дещо спірною, неоднозначною можна вважати ідеологію, що закладена у даний правовий акт, щодо участі держави у подальшому розвитку житлово-комунальних послуг, в результаті чого виникає певна колізія у принципах побудови державної політики. У статті 2 закону, що визначає державну політику у сфері послуг через базові принципи, в частині 3 декларується - самоусунення держави у проблемі взаємовідносин галузі і населення, шляхом забезпечення функціонування підприємств на умовах самофінансування, а частини 4 та 7 передбачають, відповідно, регулювання цін з урахуванням досягнутого рівня соціально-економічного розвитку і забезпечення соціального захисту малозабезпечених громадян.

До позитивних рис закону слід віднести більш чітке визначення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального обслуговування населення порівняно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Проте неясними залишаються питання прав і обов'язків власників квартир у багатоквартирних будинках.

До договірних відносин, що регулюються Законом України “Про житлово-комунальні послуги” застосовуються загальні положення щодо надання послуг (глава 63 Цивільного кодексу України), проте слід відмітити, що деякі види житлово-комунальних послуг за своєю суттю є виконанням робіт (ремонт приміщень), тому до них застосовуються положення про підряд (глава 61 Цивільного кодексу України).

Згідно Закону (частина 1 стаття 19) “відносини між учасниками договірних відносин у сфері житлово-комунальних послуг здійснюються виключно на договірних засадах”. Проте перелік зазначених учасників та механізм укладення договорів чітко не визначені.

Згідно частини 4 статті 19 управитель та балансоутримувач є особливими учасниками відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг і можуть виступати як споживач і виконавець послуг. Стаття 26 регулює укладення договорів між виконавцями (виробниками) і споживачами. Але вона не визначає особливості договорів, що укладаються між виконавцем і управителем (як споживачем) та між управителем (як виконавцем) і кінцевими споживачами. В Законі повинно бути більш чітко визначено сторони конкретних договорів та їх зміст. Крім цього, відсутнє визначення співвідношення змісту договорів щодо надання житлових, комунальних та господарських послуг із змістом договору найму жилого приміщення, укладення якого передбачено стаття 61 Житлового кодексу УРСР.

Загальні положення про ціноутворення містяться в Господарському кодексі України (глава 21), Законі України “Про ціни та ціноутворення” і повторюються в Законі України “Про житлово-комунальні послуги”. Натомість, у запропонованій класифікації послуг за порядком призначення тарифів органами центральної влади, місцевого самоврядування та за домовленістю сторін, не зазначено, які власне послуги відпадають під “тарифну” класифікацію, не визначено, ціни на які послуги затверджуються

центральною владою, органами місцевого самоврядування, у договірному порядку. Не має подальшого інформативного наповнення та практичного застосування і класифікація послуг за функціональним призначенням.

Закон не регулює деякі питання детально, а тому використання його у повсякденній діяльності потребує вивчення інших законодавчих актів. Ними є Закони України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, “Про підтвердження відповідності”, “Про стандартизацію”, “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку”, Декрет Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію та сертифікацію” тощо. Існують протиріччя окремих норм Закону України “Про житлово-комунальні послуги” з положеннями інших Законів України. Відповідно до статей 5 і 6 даного Закону ліцензування певних видів господарської діяльності у сфері житлово-комунальних послуг покладається на центральний орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства та обласні державні адміністрації. Згідно Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” ліцензуванню підлягають послуги централізованого водопостачання та водовідведення, централізованого тепlopостачання, тобто послуги, що надаються суб’єктами природних монополій. Однак Закон України “Про природні монополії” наділяє функцією видачі ліцензій національні комісії регулювання природних монополій. До того ж згідно з Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, що є спеціальним законом у сфері ліцензування, орган ліцензування визначається Кабінетом Міністрів України, а не Верховною Радою України (стаття 1).

Закон не визначає, як мінімальні нормативи житлово-комунальних послуг (стаття 15) співвідносяться із державними соціальними нормативами у сфері житлово-комунального обслуговування, встановлення яких передбачено у стаття 9 Закону України “Про державні соціальні стандарти та

державні соціальні гарантії”. В Законі закладено поєднання принципів доступності житлово-комунальних послуг для всіх споживачів та відповідності рівня цін економічно обґрунтованим витратам на їх виробництво (стаття 30). Це забезпечується законодавчо закріпленою можливістю встановлення цін нижче від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (частина 4 стаття 31). Проте у Законі не дано визначення понять “економічно обґрунтовані витрати”, “доступність”, а щодо останнього варто зазначити, що воно має спиратися на конкретні показники (наприклад, середній дохід).

Максимально враховані у законі інтереси виробників послуг, оскільки не допускається встановлення тарифів нижче “економічно обґрунтованих”, без відповідної компенсації із відповідних бюджетів. Гарантією належної оплати послуг є право звернення стягнення на майно громадян, які відмовляються сплачувати вартість наданих послуг.

Одним із засобів забезпечення виконання положень закону є встановлення відповідальності за їх порушення. Даний Закон встановлює договірний характер відносин між всіма учасниками ринку житлово-комунальних послуг, отже відповідальність має визначатися договором. Крім того, на місцеві органи державної виконавчої влади та на органи місцевого самоврядування покладаються контрольні повноваження. Однак в Законі не встановлений чіткий механізм здійснення контролю, а також повноваження органів влади при виявленні порушень, не обумовлена можливість накладання відповідних санкцій. Не забезпечується належним чином (не передбачається відповідальність постачальника) право на отримання якісних послуг у тому випадку, коли він не здійснив у 5-денний строк перерахунку за не надані послуги.

Висновки:

1. Закон відрізняється певною структурною та стилістичною незбалансованістю - належна концептуальна розробка та комплексність у

визначенні засад надання послуг, що притаманна нормативним актам рамкового типу, поєднується із надмірною деталізацією окремих положень, дублюванням норм та “втручанням” у сферу дії інших законодавчих актів. Одночасно, закон направлений на регулювання, в першу чергу, саме комунальних послуг, а житлові послуги врегульовані в меншій мірі, що можна пояснити строкатістю і суперечливістю правового поля у сфері житлокористування.

2. Прийняття у 2004 році Закону України “Про житлово-комунальні послуги” не призвело до повної гармонізації законодавчого поля у цій сфері. Враховуючи наявну тенденцію щодо розробки законопроектів у яких передбачено регулювати відносини у багатьох підгалузях ЖКГ, доцільно розглядати вищезазначений Закон в якості базового рамкового типу (із внесенням відповідних змін), а у Законі України “Про питну воду і питне водопостачання” та в аналогічних спеціальних законах (“Про благоустрій населених пунктів”, “Про похоронну справу” тощо) визначати саме особливості надання послуг у певній сфері відносин.

При опрацюванні проекту Житлового кодексу України до другого читання, нової редакції Закону України "Про місцеве самоврядування України", розробки проекту Закону України “Про територіальні громади” тощо доцільно системно врегулювати основні питання вироблення, надання і споживання житлово-комунальних послуг.

3. Для позитивного впливу на громадську думку при впровадженні закону варто розробити відповідну програму (для “внутрішнього користування”). Враховуючи відсутність в даний час реальних повноцінних показників діяльності низових структур, що пов’язано, в першу чергу, із завищеними накладними витратами та величезна невизначеними експлуатаційними втратами підприємств житлово-комунального господарства, фінансовими махінаціями із коштами орендарів тощо, доцільно планувати проведення науково-дослідницьких робіт, розробку

прогнозів, тенденцій розвитку і розрахунків рентабельності виробництва у сфері житлово-комунальних послуг та собівартості продукції.

1.1.4. Загальнодержавна програма реформування та розвитку ЖКГ на 2004-2010 роки

Програма затверджена Законом України, прийнятим 24 червня 2004 року.

Необхідність розробки даного Закону викликана відсутністю комплексного підходу до запровадження ринкових відносин в галузі житлово-комунального господарства, законодавчого забезпечення цього процесу, необхідних інституційних перетворень поряд із значною фінансовою нестабільністю. При цьому, досить спірними виглядають авторські твердження, що основними причинами кризового стану цієї галузі є саме зазначені фактори, а не історично сформований у радянські часи і задіяний у незалежній Україні залишковий принцип розвитку ЖКГ.

Закон є основним програмним документом рамкового типу у сфері ЖКГ і визначає засади побудови нової моделі економічних відносин в галузі. Програма передбачає реформування і розвиток житлово-комунального господарства України із наступною розробкою Кабінетом Міністрів, Радою міністрів АРК, обласними і Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями заходів, які повинні визначати подальший хід реформ у галузі та забезпечувати їх фінансування.

Основною метою Програми є спрямування житлово-комунальної галузі на налагодження підвищення ефективності і надійності її функціонування та сталий розвиток для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах, у відповідності із визначеними нормативами і національними стандартами.

Програма складається з 6 розділів. Опис сучасного стану житлово-комунального господарства наведено у першому розділі Програми.

Представлені цифрові показники акцентують увагу на незадовільному стані основних фондів. У другому розділі висвітлюється мета, принципи та основні завдання Програми. Ціллю програми визначено здійснення державної політики з реформування житлово-комунального господарства. У третьому розділі встановлені основні напрями, за якими здійснюється реформування. Для досягнення мети затверджені наступні стратегічні завдання:

- організація дієвого управління у сфері виробництва і надання житлово-комунальних послуг;
- забезпечення ефективного використання майнових комплексів та беззбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства, при прозорій, економічно обґрунтованій системі визначення тарифів на комунальні послуги;
- створення конкурентного середовища у житлово-комунальному господарстві, формування ринку житлово-комунальних послуг;
- технічне переоснащення житлово-комунальної сфери, наближення до вимог Європейського Союзу показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів на виробництво житлово-комунальних послуг.

Відповідно до четвертого розділу реалізація завдань відбувається в два етапи: 2004 – 2005 роки і 2006 – 2010 роки. На першому етапі здійснюватимуться короткострокові заходи, які повинні дати негайний ефект, зокрема: створення необхідної нормативно-правової бази, реформування системи управління галуззю, стабілізація фінансово-економічного стану підприємств житлово-комунального комплексу, накопичення інвестиційних ресурсів. На другому етапі відбуватиметься комплексна модернізація та технічне переоснащення підприємств житлово-комунального господарства, перехід на повне відшкодування споживачами економічно обґрунтованої вартості житлово-комунальних послуг,

зменшуватимуться диспропорції щодо рівня і якості житлово-комунальних послуг у населених пунктах.

Програмою передбачено організаційне і фінансове забезпечення та контроль за її виконанням, що наведено у п'ятому розділі. Результати реформування житлово-комунального господарства визначатимуться за допомогою системи індикаторів (показників), що характеризують ефективність його роботи. Очікувані результати наведені у шостому розділі.

Затверджена Програма розроблена на основі відповідної програми, що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2002 №139. На нашу думку, даний Закон менше деталізує окремі положення, однак більш чітко визначає основні напрями реформи, визначаючи їх до всієї сфери в цілому. Наприклад, питання організації ефективного управління, забезпечення беззбиткового функціонування підприємств галузі, технічного переоснащення тощо. Проте зміст напрямів, а відповідно і шляхи їх здійснення, в тексті Програми в повній мірі не розкриваються.

Основними рисами моделі розвитку ЖКГ можна вважати:

- формування організацій співвласників багатоквартирних будинків для управління житловим фондом;
- впровадження конкурентних механізмів, за участю організацій різних форм власності, в управлінні та наданні житлово-комунальних послуг;
- корпоратизація і приватизація підприємств ЖКГ підприємствами ЖКГ та впровадження договірних відносин між ними та органами місцевого самоврядування і виконавчої влади;
- стабільний розвиток підприємств ЖКГ. Забезпечення транспарентності їх функціонування і ціноутворення;
- модернізація інженерної інфраструктури, впровадження нових, в тому числі енергозберігаючих технологій.

Правове підґрунтя цієї моделі складає ряд раніше прийнятих законодавчих актів, серед яких Закони України “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку”, “Про приватизацію державного житлового фонду”, “Про приватизацію державного майна”, “Про житлово-комунальні послуги”, “Про енергозбереження”, “Про відповідальність суб’єктів підприємницької діяльності за несвоєчасне внесення плати за спожиті комунальні послуги та утримання прибудинкової території”. Натомість, окремі нормативні акти, для забезпечення реалізації положень Програми, потребують певних змін та доповнень. Так, в Законі України “Про природні монополії” має бути запроваджена “ефективна система державного регулювання діяльності суб’єктів природних монополій”. Поняття економічно обґрунтованої вартості житлово-комунальних послуг повинно бути встановлено Законом України “Про ціни та ціноутворення” або іншим спеціальним нормативно-правовим актом.

Ступінь відповідності поданого проекту основним положенням Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” з точки зору дотримання вимог статті 14 “Програми розвитку галузей економіки” є недостатньо високим. На даний час державна політика у сфері ЖКГ, що згідно частини 5 статті 85 Конституції України є прерогативою Верховної Ради України, законодавчо не визначена. Ідеологія програми спрямовує подальші дії центральних та місцевих органів виконавчої влади у житлово-комунальній галузі на широку приватизацію житлово-комунального господарства, покладання відповідальності за стан справ у цій сфері на суспільство.

Головним принципом формування всіх програм розвитку галузей є концентрація фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, а також координація діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств та громадських організацій. Натомість, всі вищеназвані дії передбачено опрацьовувати та здійснювати лише після

прийняття закону і у тексті програми вони не передбачені. Структура програми не передбачає, в якості складових частин, комплексу заходів і завдань (цільових проектів), ресурсного забезпечення, розрахунків очікуваної ефективності, механізмів управління та контролю за ходом виконання програми.

Представлені матеріали не дають повного уявлення щодо проекту реформування житлово-комунальної сфери. Фактично, затверджена лише концепція програми, що базується на не завжди науково виважених положеннях, не обґрунтованих прогнозах очікуваних результатів. Визначаючи основні напрями житлово-комунальної реформи, Програма не встановлює заходи на виконання цих напрямів та для досягнення очікуваних результатів. Замість цього вона покладає їх розробку і затвердження на Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації. Виконання програми передбачається за 4 напрямками, що мають у тексті різний рівень опрацювання та пояснення.

В Програмі залишаються не визначеними питання власності значної частини вітчизняного житла. Наприклад, правова належність панельних багатоповерхових будинків, що передаються будівельниками до комунальної власності, але заселені власниками самостійних квартир або поверхів.

У наведених в програмі принципах не закладено подолання монополізму у сфері ЖКГ на державному і місцевому рівнях. Принцип досягнення ефективності функціонування галузі припускає перекладання непродуктивних витрат на населення, а не шляхи вдосконалення управління на підприємствах тощо. Напрямок “Технічне переоснащення житлово-комунального господарства” передбачає розвиток всіх основних сфер господарства. Однак, варто зазначити на відсутності визначених пріоритетів і черговості впровадження заходів, що може сприяти розпорошенню бюджетних коштів.

Для забезпечення беззбиткового функціонування підприємств галузі передбачена реструктуризація заборгованості населення з квартирної плати та плати за житлово-комунальні послуги, а також підвищення рівня оплати споживачами отриманих житлово-комунальних послуг. Проте Закон України “Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію” не містить обов'язку для громадян укладати договори реструктуризації заборгованості. Підвищення рівня оплати житлово-комунальних послуг населенням шляхом накладення санкцій за несплату (несвоєчасну сплату) за житлово-комунальні послуги заборонено відповідно до Закону України “Про тимчасову заборону стягнення з громадян України пені за несвоєчасне внесення плати за житлово-комунальні послуги”.

Діюча система ціноутворення у житлово-комунальній сфері є непрозорою, не визначені напрямки використання коштів і у яких масштабах в даний час вони “розбазарюються”, присутня викривлена структура цін, структура собівартості включає послуги, які вже давно не надаються (окремі види поточного ремонту, оновлення систем опалювання тощо), амортизаційні відрахування не здійснюються. Перетворення організаційно-правової форми комунальних підприємств має розглядатися першою умовою розвитку ринкових відносин у ЖКГ. Не можна вимагати інкорпорації населення у житлові товариства чи кооперативи й отримання певної довіри у суспільстві, доки не будуть прийняті відповідні заходи з боку бюрократії. На даний час, існуючі об'єднання громадян не мають з ким вибудовувати ринкові відносини.

Програмою не встановлено конкретний механізм фінансового забезпечення виконання її заходів, а лише перераховані можливі джерела фінансових ресурсів. У розділі 3 опосередковано визначено механізм накопичення інвестиційних ресурсів у вигляді створення Фонду муніципального розвитку, що передбачається здійснити на першому етапі,

але відсутнє обґрунтування вибору означеного шляху та організаційно-економічні розрахунки його дієвості.

Висновки:

1. Прийнятий закон у повній мірі вирішує поставлені задачі – актуалізація проблем галузі, визначення стратегії реформування і законодавче забезпечення бюджетного середньострокового фінансування розвитку ЖКГ. При цьому, ризик не досягнення визначених цілей вважаємо вельми високим через відсутність певного правового забезпечення.

2. З урахуванням затверджених у додатках до закону заходів, присутні у законі законодавчі колізії варто розглядати як предмет подальшого наукового дослідження і привід до корегування вітчизняного правового поля.

3. При опрацюванні пропозицій до проектів державного бюджету на наступні роки та щорічних програм соціально-економічного розвитку України доцільно визначати ступінь кореляції державних цільових програм, державним замовником або співвиконавцем окремих заходів яких є Держжитлокомунгосп України (12), і здійснювати комплексний підхід у плануванні заходів і прогнозуванні наслідків.

4. На першому етапі реалізації програми першочерговими завданнями доцільно вважати – чітке визначення ідеології реформування галузі, яка має бути жорстко ув'язана із реальними та надійними джерелами отримання коштів і механізмами контролю за їх використанням, визначення дієвого механізму управління програмою та приведення її структури до загальноприйнятої (науково обґрунтованої) форми, визначення реальних пріоритетів розвитку підгалузей і фінансово виваженої черговості впровадження заходів.

1.1.5. Закон України „Про благоустрій населених пунктів”

Закон прийнято 6 вересня 2005 року, набрав чинності з 1 січня 2006 року. Розробка закону спрямована на визначення правових та організаційних засад діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб у сфері благоустрою населених пунктів України, розроблення механізмів забезпечення формування повноцінного життєвого середовища та забезпечення єдиної політики у цій сфері. Закон має досить чітку структуру. Основними положеннями законопроекту є визначення термінів, суб'єктів та об'єктів, принципів діяльності, зміст регулювання, державного управління та повноважень владних органів, правовідносини користувачів об'єктів благоустрою, вулично-дорожньої мережі, озеленення, зовнішнього освітлення, санітарної очистки населених пунктів, благоустрою територій та кладовищ, державного і громадського контролю, встановлення відповідальності та вирішення спорів у сфері благоустрою населених пунктів.

Натомість, у законі не визначено сферу дії регулюючих норм. Варто зазначити, що у законі (стаття 4) не визначені ступінь кореляції і межу розподілу регулювання із базовими законами України у цій сфері відносин: “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про основи містобудування”, “Про планування і забудову”, Земельним кодексом України. Зокрема, у частині 3 статті 6 законопроекту було наведено, що дія Закону не поширюється на відносини щодо використання та охорони територій та об'єктів історико-культурного призначення, які регулюються відповідним законодавством, а у статті 15 до об'єктів у сфері благоустрою віднесені пам'ятки культурної та історичної спадщини тощо, що й залишилось у статті 2 чинного закону у вигляді «організації належного утримання та раціонального використання територій,

будівель, інженерних споруд та об'єктів рекреаційного, природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного та іншого призначення».

Закону бракує, на наш погляд, норм які визначають механізми державного регулювання, чітко окреслення процедури реалізації. Зокрема, у статті 25 передбачено проведення благоустрою території багатоквартирного житлового будинку, у разі його приватизації громадянами, співвласниками цього будинку, але не визначено відповідальних осіб при незавершеній приватизації. У статті 37 зазначено, що громадяни можуть на добровільних засадах здійснювати фінансування заходів з благоустрою території мікрорайону, кварталу, вулиці, де вони проживають, але реалії сьогодення приведуть до змушення мешканців до виконання цієї норми закону, незважаючи на фінансовий стан проживаючих у будинку. А положення щодо здійснення громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів громадськими інспекторами, що визначені у статті 41, які діють на підставі положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, повертає нас до часів “народного контролю”. Не визначено зміст відповідальності підприємств, установ та організацій за здійснення затверджених органами місцевого самоврядування заходів із благоустрою, що задекларована у частині 4 статті 24 проекту. Проблемою номер один у більшості міст світу є питання тимчасового розміщення автотранспорту на вулицях, що безпосередньо впливає на екологічний стан мікрорайонів та відпочинок населення. У статті 16 передбачена заборона встановлювати технічні засоби організації дорожнього руху без погодження з органами Державтоінспекції МВС України та влаштовувати стоянки суден, катерів, інших моторизованих плавзасобів у межах території пляжів. Але закриття несанкціонованих стоянок автотранспорту і відповідальності за порушення вимог відповідних знаків дорожнього руху у законі не передбачено. Натомість, включені положення, що ніколи не будуть виконуватись - вигулювати домашніх тварин у не

відведених для цього місцях, проводити миття автотранспортних засобів, навіть заборона самовільно висаджувати дерева, кущі тощо.

Висновки:

1. Закон за формою є актом непрямої дії (рамкового типу), який в своїй основі закріплює загально визнанні положення, спрямовано на певне упорядкування вітчизняного законодавчого поля, але потребує подальшого доопрацювання. Реалізація завдань закону потребує прийняття значної кількості підзаконних актів.

1.2. Закони України, що доповнюють базові і опосередковано регулюють відносини в житлово-комунальному господарстві

1.2.1. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст»

Закон прийнято 4 березня 2004 року. Програма визначає основні напрями соціально-економічного розвитку малих міст України до 2010 року (міста із кількістю жителів до 50 тисяч) і містить певні науково-методичні, економічні, організаційні, правові заходи щодо його забезпечення. У Програмі декларується державна підтримка ініціативи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у самостійному складанні і реалізації планів відродження та розвитку малих міст, з використанням бюджетних коштів.

Метою Програми визначено створення організаційних, нормативно-правових та економічних механізмів забезпечення позитивних зрушень у соціально-економічному розвитку малих міст, підвищення життєвого рівня населення, поліпшення якості громадських послуг, які надаються населенню, а також розроблення правових засад та інструментів державного стимулювання цих процесів.

Серед основних напрямів Програми визначено питання розвитку житлово-комунального господарства малих міст. У розділі 2 наведено

основні проблеми у цій сфері: низькі темпи будівництва житла, недостатній розвиток систем водо-, енерго-, теплопостачання та каналізаційних мереж, їх аварійний стан, незадовільний благоустрій населених пунктів. Розвиток житлово-комунального господарства малих міст передбачає реалізацію наступних основних завдань: застосовування для фінансування будівництва житла та реконструкції наявного житлового фонду системи довгострокового іпотечного кредитування, залучення коштів населення та інших позабюджетних фінансових ресурсів, створення ринку місцевих кредитів та облігацій, створення конкурентного середовища у сфері житлово-комунального господарства, формування інституту власника житла та заохочення населення до утримання житлового фонду, що сприятиме збереженню наявного житлового фонду, поширення договірних відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг, підвищення якості житлово-комунальних послуг населенню та зниження їх собівартості, створення фонду соціального житла, призначеного для соціально незахищених верств населення, заохочення підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності, місцевих органів виконавчої влади до використання землі в малих містах під будівництво приватного житла для населення, створення підприємств для поліпшення інфраструктури, енерго-, тепло-, водозабезпечення, збирання та знешкодження твердих побутових, а також промислових токсичних відходів, оборотного використання рідких стоків, збільшення надходжень до місцевих бюджетів шляхом удосконалення міжбюджетних відносин.

Визначені у даній Програмі завдання у повній мірі повторюють норми Закону України “Про Загальнодержавну Програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки” від 24.06.2004, і слабо визначають особливості малих міст. Так, завдання щодо формування інституту власника житла в умовах, коли більшість жителів малих міст проживають у приватних будинках, не можна вважати

першочерговим. Крім того, при слаборозвинутій промисловості та інфраструктурі, невеликому рівні доходів населення малих міст реалізацію завдань щодо впровадження іпотечного кредитування та створення ринку місцевих облігацій є малоімовірною.

Відмінність даної Програми щодо розвитку малих міст в сфері житлово-комунального господарства у порівнянні з Загальнодержавною Програмою реформування та розвитку ЖКГ полягає у визначенні напрямів державної підтримки її реалізації. Згідно з нормами Програми державна підтримка забезпечується шляхом проведення конкурсного відбору інвестиційних проектів будівництва та реконструкції об'єктів ЖКГ, впровадження сучасних технологій за рахунок коштів Державного бюджету, надання фінансової допомоги в реалізації місцевих програм розвитку ЖКГ і благоустрою. Програма передбачає проведення соціологічних досліджень здатності населення сплачувати житлово-комунальні послуги, визначення обґрунтованого рівня оплати і розробки механізму компенсації неминучих втрат підприємств від неоплачених послуг, перегляд нормативів споживання, встановлення економічно обґрунтованих тарифів на житлово-комунальні послуги.

Сфера дії затвердженої програми має досить обмежений характер. Згідно із даними, що наведені у розділі 2, станом на 1 січня 2003 року в Україні нараховувалося 350 малих міст (3/4 загальної кількості міст України), в яких проживало майже 13 відсотків населення країни (близько 19 відсотків міського населення). Таким чином, розвиток життєдіяльності більшості населення, що проживає у “великих містах”, потребує додаткового визначення.

Затверджений законом алгоритм опрацювання-затвердження програм територіального розвитку - через відповідні центральні органи виконавчої влади, є загальноприйнятим в Україні і має певне нормативне регулювання. Запропонована практика розроблення місцевих програм соціально-

економічного розвитку малих міст на різні терміни не спрямована на подолання диспропорцій у розвитку соціальної сфери міст різних функціональних типів і розмірів, а лише закріплює діючий порядок, прикриваючи недоліки наявністю затверджених планів.

Оцінка соціально-економічної спрямованості та реальності передбачених у Програмі заходів потребує включення розподілу обсягів фінансування в розрізі наведеного у додатку переліку малих міст з їх деталізацією в розрізі об'єктів та етапів реалізації Програми, а також диференціацією за джерелами утворення. Практика 2004 року свідчить про продовження “ручного” розподілу бюджетних коштів і вільного визначення депресивного стану територій.

Програма носить декларативний характер. Вона не персоніфікує виконання завдань за органами влади. А лише дозволяє, як визначено в загальній частині, органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади самотійно складати і реалізовувати плани відродження та розвитку малих міст, із отриманням для цього, за певних умов, відповідної державної підтримки. Конкретні механізми цієї підтримки не мають чіткого визначення, відсутні й контрольні механізми.

Питання забезпечення життєдіяльності та сталого розвитку малих міст посідають особливе місце у програмуванні розвитку України через наявність значної кількості специфічних місцевих проблем при обмеженому фінансуванні. Наведені у програмі основні напрями розвитку житлово-комунального господарства малих міст за своїм змістовним наповненням не кореспондуються із категоріями малих міст, що вельми детально диференційовані, і з основними завданнями центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації Загальнодержавної програми розвитку малих міст, які є досить вузькими і неповними.

Висновки:

1. Прийнятий закон не в повній мірі вирішує поставлені задачі – не визначені пріоритети життєдіяльності малих міст, як місця проживання значної частини населення України, в першу чергу житлово-комунальної сфери, не актуалізовані проблеми галузі, не визначені механізми і не конкретизовані особливості шляхів розвитку житлово-комунального господарства в цих містах.

2. При реалізації завдань Загальнодержавної програми реформування та розвитку ЖКГ на 2004-2010 роки доцільно здійснювати комплексний підхід у плануванні заходів і прогнозуванні наслідків розвитку житлово-комунальної сфери у малих містах та опрацьовувати відповідні пропозиції окремою стрічкою до проектів державного бюджету на наступні роки та щорічні програми соціально-економічного розвитку України.

3. Внести пропозиції до Кабінету Міністрів України щодо участі Держжитлокомунгоспу України в якості провідного співвиконавця всіх державних цільових програм територіального розвитку, із проведенням відповідної експертизи проектів програм.

4. Розглянути доцільність проведення наукового дослідження і опрацювання, спільно із місцевими органами влади, у розвиток даного Закону, дієвих регіональних комплексних програм розвитку житлово-комунальної сфери, із чітким визначенням етапності і джерел фінансування, конкретизацією відповідальних виконавців.

1.2.2. Закон України “Про органи самоорганізації населення”

Закон прийнято 11 липня 2001 року. Він визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення. Відповідно до Закону органи самоорганізації є представницькими органами і утворюються за територіальною ознакою, в тому числі в межах будинку.

Закон складається з восьми розділів. Розділ 1 визначає поняття органу самоорганізації населення та основні принципи його діяльності. Розділ 2 регулює порядок створення органів самоорганізації населення. Повноваження органів самоорганізації населення встановлюються розділом 3. Відповідно до нього повноваження органів самоорганізації населення поділяються на власні та делеговані. Рішення про наділення органу самоорганізації населення власними та делегованими повноваженнями приймає місцева рада під час його утворення. Згідно з розділом 4 для здійснення наданих органу самоорганізації повноважень йому перераховуються кошти з місцевого бюджету та передається в оперативне управління майно. Розділ 5 встановлює організаційні засади діяльності органу самоорганізації населення. Розділи 6 і 7 визначають гарантії діяльності органів самоорганізації населення, регулюють здійснення контролю за їх діяльністю, встановлюють відповідальність за порушення законодавства про органи самоорганізації населення, а також підстави припинення діяльності органів самоорганізації населення.

Програма реформування житлово-комунального господарства передбачає організацію ефективного управління, шляхом “формування інституту власників житлового фонду”, у вигляді об’єднань співвласників багатоквартирних будинків, органів самоорганізації населення (будинкових комітетів). Створення органів самоорганізації населення дозволяє максимально наблизити вирішення питань, що належать до повноважень цих органів, до населення і, відповідно, підвищити якість рішень, що приймаються. Утворення об’єднань має сприяти підвищенню соціальної свідомості населення та рівня його захисту, покращання дієвості управління житловим фондом.

Законом передбачено створення органів самоорганізації населення у межах будинку (будинкові комітети), проте будинковий комітет і об’єднання співвласників багатоквартирного будинку мають різну правову природу.

Органи самоорганізації населення є представницькими органами. Згідно статті 6 Закону обирати та бути обраними до них можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території, що в певній мірі змінює якісний склад учасників зборів. Зокрема, до участі у зборах залучаються не лише власники квартир, а й проживаючі на цій території за договором найму житла, але унеможлиблює участь власників нежитлового фонду. Утворення в будинку об'єднання співвласників не виключає створення будинкового комітету і навпаки.

На відміну від об'єднань співвласників багатоквартирних будинків власні повноваження органів самоорганізації не стосуються суто житлово-комунальної сфери, а пов'язані з різними питаннями місцевого значення. Серед основних повноважень у житлово-комунальній сфері визначено - здійснення контролю за якістю житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у жилих будинках ремонтних робіт, внесення пропозицій до проєктів місцевих програм соціально-економічного розвитку та проєктів місцевих бюджетів (стаття 14). Для виконання цих повноважень місцева рада передає органу самоорганізації населення відповідні кошти та матеріально-технічні ресурси.

Законом недостатньо врегульовано ряд питань, пов'язаних з утворенням та діяльністю органів самоорганізації населення. Не визначений порядок проведення конференції по створенню органів самоорганізації населення: суб'єкти скликання конференції, порядок реєстрації ініціативи по скликанню конференції, норма представництва. Більш детального опрацювання потребує питання фінансування органів самоорганізації населення, особливо у випадках, коли на одній території діють декілька органів самоорганізації населення (будинковий, вуличний комітети, комітет мікрорайону).

Закон здійснює розподіл повноважень органів самоорганізації населення на власні та делеговані, проте формулювання статті 14, яка

встановлює власні повноваження, - “можуть надаватися”, згладжує різницю між власними та делегованими повноваженнями.

Закон визначає підстави припинення діяльності органів самоорганізації населення, проте він не визначає орган, що приймає таке рішення. Замість цього є посилання на положення про орган самоорганізації населення.

Висновки:

1. Закон України “Про органи самоорганізації населення” в достатній мірі визначає правове підґрунтя для діяльності цих представницьких органів. Питання, які недостатньо чітко урегульовані в Законі, можуть бути опрацьовані в положенні про орган самоорганізації населення або в статуті територіальної громади.

1.2.3. Закон України “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку”

Закон України “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку” прийнято 29 листопада 2001 року. Закон здійснює регулювання нового виду управління житловим фондом, що зумовлено збільшенням частки приватних квартир у наявному житловому фонді.

Закон містить 30 статей. У загальній частині визначені термінологічний апарат, відносини, що регулюються цим Законом, мета створення об'єднання та його статус, наявна законодавча база. У статтях 6-10 визначені порядок створення об'єднання, компетенцію його статутних органів. Особливістю закону є стаття 5 “Реорганізація житлово-будівельних кооперативів у об'єднання”. У статтях 11-12 наведено порядок здійснення управління та утримання будинку. Закон визначає відносини власників приміщень і управителя, права та обов'язки об'єднання і його членів, склад спільного майна співвласників багатоквартирного будинку, визначення часток обов'язкових платежів на його утримання, експлуатацію та ремонт і

оплату комунальних послуг членами об'єднання, формування фінансової бази та використання коштів об'єднання і видатків на утримання і ремонт приміщень. У законі передбачені ліквідація об'єднання і відповідальність за порушення законодавства.

При розгляді Верховною Радою проекту Закону у першому читанні було відмічено, що його потрібно було приймати на початку приватизації житла, і пропонувалось, через наявність великої кількості правових колізій у повсякденній діяльності існуючих об'єднань співвласників, вважати перехідним законодавчим актом до прийняття нового Житлового кодексу України. Крім Закону України “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку” регулювання діяльності об'єднання здійснюють Цивільний, Житловий та Земельний кодекси України, Закон України “Про житлово-комунальні послуги” тощо.

Концептуальна спрямованість закону зачіпає багато верств населення, а його ліберальний потенціал важко прогнозується і може мати масштабні згубні наслідки. Роль держави мінімізується, незалежно від віку будинку та соціальної належності мешканців. Весь тягар утримання житла фактично явочним порядком перекладається на жителів, які “повинні” об'єднуватися із створенням юридичної особи, що у ринкових відносинах є необхідним, але в перехідний період потребує відповідних механізмів і виваженості у часі.

Роль місцевих органів влади залишається поза змістом цього закону. В значній кількості регіонів реформування буде ускладнюватись через низький рівень адміністрування нововведень, недостатність нормативної бази з питань права власності, викривленість статистичної бази. Не враховані у законі психологічні аспекти впровадження новацій – переважна більшість населення є власниками виключно своєї квартири, але не державних (комунальних) інженерних комунікацій. Закон не пропонує реальних стимулів власникам уособлених квартир для зміни існуючого положення - прийняття на себе відповідальності за технічне обладнання

багатоквартирного будинку, та гарантій покращання ситуації. В той же час, мешканці будинків, згідно статті 28 “Ліквідація об’єднання”, залишаються, за певних умов, наприклад, неякісного менеджменту, під загрозою банкрутства об’єднання і втрати за рішенням суду “власної” структури. У Законі відсутній механізм повернення житлового комплексу у комунальну власність. Подібна ситуація не передбачає державного захисту і гарантування дотримання прав жителів будинку, що може привести до тиску на них і поступового придбання однією особою всіх приміщень у житловому комплексі. Варто зазначити, що законом не передбачена самоліквідація об’єднання через вихід (виключення) з його лав певної частини членів.

Основною метою Закону визначено надання власникам квартир права вибору способів організації експлуатації жилого будинку, із відповідним підвищенням їх особистої відповідальності за утримання будинку. Однак у Законі розглядається лише одна із форм управління, не представлено альтернатив. В даний час у зазначеній сфері існують три види структур із схожими функціями - житлово-експлуатаційні контори, органи самоорганізації і об’єднання співвласників. Житлово-експлуатаційні контори, що залишились у спадок з часів Радянського Союзу із дещо трансформованими функціями, є прибутковими організаціями і через прийняту в Україні соціальну політику у сфері оплати за житло та завищені обсяги витрат на утримання персоналу не мають необхідних ресурсів і коштів для утримання житлового фонду та розвиток інфраструктури. Але враховуючи, що сфера ЖКХ все ще знаходиться під адміністративним контролем місцевих влад і є монопольною сферою, хоч більш ніж 70% квартир знаходиться у приватній власності, доцільність функціонування ЖЕК в якості управителя будинку потребує додаткового визначення.

Вітчизняне законодавче поле не дає чіткого визначення різниці між кондомініум та житловим кооперативом. Житлово-будівельні кооперативи, які було утворено згідно Житлового кодексу СРСР, поступово перетворені у

житлові кооперативи, з іншими правовідносинами, але на старій правовій базі. Діюче законодавство надає можливість створення неприбуткових об'єднань власників житла чи житлових кооперативів на основі інших законів, наприклад, Господарського кодексу України.

У Законі не має чітко встановлених і розмежованих повноважень балансоутримувача та управителя. Натомість визначається, що їх функцією є управління: балансоутримувач забезпечує управління житловим комплексом (стаття 11), управитель здійснює управління неподільним і загальним майном житлового комплексу (стаття 12).

Не врегульовані повністю договірні відносини, особливо ті, що складаються між об'єднанням та власниками, що не є його членами. Так, стаття 9 вказує на угоди про співпрацю, але не розкриває їх суті. В частині 3 статті 22 йдеться про договори з об'єднанням в частині збору платежів за комунальні послуги. Законом визначено обов'язковість укладення договору з управителем незалежно від членства в об'єднанні (стаття 13), в той же час стаття 22 (частина 7) вказує на обов'язковість договору тільки для власників квартир, що не обладнані приладами обліку. І хоча можливі різні варіанти відносин з управителем, в Законі йдеться лише про одну форму договору.

Не врегульованим є питання здійснення розпорядження спільним майном. Так, стаття 26 надає право правлінню об'єднання передавати в оренду об'єкти спільної власності. Проте, якщо не всі співвласники є членами об'єднання, їх права можуть порушуватися.

Закон зазначає необхідність формування на всіх рівнях договірних відносин. Головною проблемою якісного складання та дієвості договорів є чітке й зрозуміле тлумачення термінів. У законі відсутнє визначення базових понять “квартира”, “багатоквартирний будинок”.

Не наведено у Законі механізмів реалізації норм статті 16 щодо забезпечення сплати комунальних послуг, яке покладається на збори громадян. Враховуючи наявне значне розшарування населення за доходами і

лише початок відповідного районування житла за видатками, рішення загальних зборів об'єднання співвласників в частині надходження та витрат коштів об'єднання, встановлення розмірів платежів, зборів і внесків членів об'єднання, не забезпечить повну сплату, а загроза виключення з свого складу членів об'єднання, які не виконують своїх обов'язків, не стане вирішальною для певної категорії мешканців.

Основоположним питанням ефективності житлово-комунальної реформи є наявність спеціально навчених людей, які здатні взяти на себе управління будинком чи житловим комплексом. Закон не визначає цей напрямок як першочерговий і не регулює питань виховання та навчання соціальних менеджерів, їх мотивації.

Висновки:

1. Прийнятий закон не в повній мірі вирішив поставлені задачі – отримано певний політичний позитив від впровадження нового виду ринкового управління житловим фондом, і одночасно практичну недієздатність акту та невитребуваність його норм через низьку юридичну опрацьованість концепції закону та окремих положень, що частково визначена задекларованою авторами тимчасовістю його дії.

2. Для масового залучення населення до житлово-комунальної реформи пропонується лише одна організаційна форма - об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, утворення якої є досить громіздкою процедурою, на яку покладаються всі складнощі діяльності юридичної особи, в першу чергу фінансово-господарська звітність, а також колективна відповідальність, що не має персоніфікованого характеру, в результаті чого погіршується стан управління власністю.

3. Враховуючи необхідність подальшого упорядкування вітчизняного законодавчого поля у сфері житлових відносин шляхом кодифікації, потребує додаткового дослідження та концептуального визначення стратегія законотворчої діяльності щодо залучення громадян до участі в утриманні і

збереженні житла, на основі поєднання соціальної захищеності населення та впровадження ринкових відносин у житлово-комунальному господарстві.

4. Перетворення організаційно-правової форми комунальних підприємств можна вважати психологічною та організаційною передумовою розвитку ринкових відносин в ЖКГ. Відсутність формалізованого суб'єкту відносин з боку виробників послуг стримує інкорпорацію населення в житлові об'єднання співвласників, унеможливорює побудову нового виду партнерства.

1.2.4. Закон України “Про питну воду і питне водопостачання”

Закон прийнято 10 січня 2002 року, ним вперше здійснено регулювання відносин, що виникають у сфері питного водопостачання. Необхідність прийняття закону обумовлена суспільно важливим фактором діяльності підгалузі, її ролі у забезпеченні життєво важливих потреб населення, відсутністю цілісності та повноти у законодавчому регулюванні відносин щодо питного водопостачання. Закон спрямований на регулювання правових, економічних та організаційних засад функціонування системи питного водопостачання, що сприятиме гарантованому забезпеченню населення якісною та безпечною для здоров'я людини питною водою.

Структурно Закон складається з дванадцяти розділів. Перший та другий розділи визначають коло суб'єктів відносин в сфері питного водопостачання, встановлюють основні принципи державної політики в цій сфері та гарантії прав споживачів питної води. Повноваження органів влади визначені розділом 3.

Розділ 4 регулює засади здійснення господарської діяльності з постачання питної води, в тому числі порядок укладення договору про надання послуг з питного водопостачання. Стандарти і нормативи встановлені розділом 5. Розділ 6 “Економічний механізм у сфері питної води та питного водопостачання” регулює справляння збору за спеціальне

водокористування. Сьомим розділом законодавчо забезпечується санітарна охорона джерел та об'єктів централізованого питного водопостачання. Розділ 8 визначає засади організації державного обліку та моніторингу у сфері питного водопостачання. Здійснення контролю відповідності якості питної води державним стандартам регулюється дев'ятим розділом. Розділ 10 встановлює відповідальність за порушення законодавства в цій сфері. У 11 розділі визначаються засади участі України у міжнародному співробітництві у сфері питної води та питного водопостачання, і в останньому розділі “Прикінцеві положення” - особливості його впровадження.

До позитивних рис Закону можна віднести визначення пріоритетності централізованого питного водопостачання перед іншими видами водопостачання, спрямованість на захист прав споживачів та підприємств питного водопостачання і забезпечення державної підтримки розвитку, встановлення необхідності збереження й захисту джерел та об'єктів питного водопостачання, звільнення від сплати збору за спеціальне водокористування підприємств питного водопостачання в разі використання води для задоволення питних, санітарно-гігієнічних, побутових потреб населення.

Співвідношення з іншими законами. Оскільки Закон України “Про житлово-комунальні послуги” відносить централізоване постачання води та водовідведення до житлово-комунальних послуг, при їх наданні мають бути враховані положення даного Закону щодо порядку укладення договору, його істотних умов, прав та обов'язків сторін. Норми Закону України “Про питну воду та питне водопостачання” відповідають основним положенням Законів України “Про захист навколишнього природного середовища” та “Про екологічну експертизу” в частині порядку проведення екологічної експертизи та здійснення громадського контролю. Норми Закону України “Про місцеве самоврядування” у яких визначено, які з повноважень органів місцевого самоврядування, відносяться до повноважень місцевих рад чи їх виконавчих органів, до повноважень районних і обласних рад,

закріплюються у Законі України “Про питну воду та питне водопостачання”. Серед інших законодавчих актів, норми яких корелюються із даним Законом, можна назвати Закони України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, “Про підтвердження відповідності”, Кримінальний кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення (в частині встановлення відповідальності), Господарський кодекс України.

Закон України “Про питну воду і питне водопостачання” сприяє створенню правового підґрунтя для діяльності з надання послуг централізованого водопостачання та водовідведення, як виду комунальних послуг, і визначає особливості регулювання їх надання. Натомість, встановлюючи принципи державної політики в цій сфері та гарантії прав споживачів, норми Закону не забезпечені надійним механізмом їх реалізації. У статтях Закону поєднано норми прямої дії із загальними положеннями без певного інформаційного наповнення.

Стаття 6 Закону визначає 17 принципів державної політики у сфері водопостачання. У частині 2 статті 6 Закону встановлено принцип пріоритетності питного водопостачання перед іншими видами спеціального водокористування. Згідно з цим принципом, відповідно до частини 4 статті 12 та частини 12 статті 13 Закону, обласні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (обласні ради, згідно частини 23 статті 43 Закону України “Про місцеве самоврядування”) наділені повноваженням обмежувати або забороняти використання підприємствами питної води для промислових потреб. Але Законом не визначені підстави для такого обмеження чи заборони і не розмежовані повноваження адміністрацій і рад у цій сфері.

Принцип гарантованого першочергового забезпечення питною водою населення, як то встановлено у частині 3 статті 6 Закону, може бути реалізовано лише при виникненні надзвичайних ситуацій (стаття 24), за

інших умов не встановлено обов'язок підприємств питного водопостачання здійснювати укладення договорів про першочергове надання послуг з питного водопостачання для населення.

Принципи раціонального використання питної води та його економічного стимулювання (частини 4 і 11 статті 6) носять узагальнюючий характер і не можуть бути реалізованими через відсутність визначення поняття раціонального використання води, а також окреслення форм відповідальності за його порушення. Як зазначено у статті 48 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” економічне стимулювання раціонального використання води повинно здійснюватись шляхом надання податкових і кредитних пільг в разі впровадження технологій, що забезпечують раціональне використання води. Однак конкретні форми впровадження цих принципів у законі не передбачені.

Принцип, передбачений у частині 9 статті 6, не може бути реалізованим в рамках Законів України “Про екологічну експертизу” та “Про наукову і науково-технічну експертизу”, оскільки об'єктами експертизи згідно цих законів не виступають запаси підземних вод.

Принципу вільного доступу до інформації про якість питної води (частина 14 статті 6) відповідають встановлені обов'язки органів влади та підприємств надавати цю інформацію у порядку визначеному КМУ (частина 7 статті 10). Однак, відповідного акту Кабінету Міністрів України, що визначав би порядок інформування, на даний час не оприлюднена.

Принцип, передбачений у частині 17 статті 6, не підкріплена встановленням відповідальності за відключення об'єктів водопостачання від системи енерго-, газо-, теплопостачання.

Закон не врегульовує порядок ціноутворення, а містить лише відсильну норму. До компетенції виконкомів належить встановлення тарифів щодо оплати комунальних послуг, які надаються підприємствами комунальної власності і погодження цих питань з підприємствами не комунальної форми

власності (пункт 2 статті 28 Закону України “Про місцеве самоврядування”). Частина 7 статті 18 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” відносить регулювання тарифів на надання житлово-комунальних послуг до компетенції держадміністрацій. Згідно частини 2 статті 191 Господарського Кодексу України на продукцію природних монополістів встановлюються державні ціни, і там же у частині 4 зазначено, що законом може бути передбачено встановлення комунальних цін на продукцію, що виробляється підприємствами комунальної власності. В умовах відсутності відповідних положень, які б встановлювали порядок ціноутворення в Законі України “Про житлово-комунальні послуги”, ці відносини залишаються в житлово-комунальному господарстві не чітко урегульованими на законодавчому рівні.

У Законі передбачено державне гарантування захисту прав споживачів у сфері питної води та питного водопостачання. Однією із форм його визначена можливість тимчасового припинення чи обмеження діяльності підприємств, що не забезпечують нормативної якості питної води або іншим чином порушують законодавство у сфері питної води (частина 9 статті 7). Таке право, згідно Закону, надано визначених повноважень обласним державним адміністраціям (частина 2 статті 12) і органам місцевого самоврядування (частина 9 статті 13), проте не встановлено, яким чином визначаються повноваження. Аналогічне право надано й Державному комітету у справах захисту прав споживачів (пункт 7 статті 5 Закону України “Про захист прав споживачів”). Однак Закон не встановлює порядок обмеження чи припинення діяльності підприємств, а також порядок забезпечення споживачів питною водою у разі припинення діяльності підприємств централізованого водопостачання. Також, законодавчо не встановлено вид відповідальності, яку несуть посадові особи облдержадміністрацій за належне забезпечення населення водою, яка покладена відповідно до частин 3, 4 статті 12.

Закон визначає перелік документів, на підставі яких підприємства водопостачання здійснюють свою господарську діяльність. Однак не обґрунтованою є вимога (частина 2 стаття 16), відповідно до якої діяльність підприємства питного водопостачання, що не належить до державної чи комунальної власності, проводиться на підставі державного акту на право власності на землю.

Закон закріплює положення, відповідно до якого тарифи на надання послуг водопостачання повинні повністю відшкодовувати експлуатаційні витрати. Стаття 23 у частині 1 надає право підприємству питного водопостачання зупиняти подачу води споживачу за систематичну несплату послуг. При цьому, у Законі немає визначення поняття “систематичне”, і реалізація даного положення скасовує вимоги частини 1 статті 7 щодо гарантії забезпечення кожної людини питною водою. Варто зазначити, що сучасний стан мереж водопостачання у великих населених пунктах, в частині єдиної конструкції внутрішньо будинкових мереж водопостачання в більшості будинків, унеможлиблює відключення окремих неплатників, а наявність значних розмірів державної заборгованості перед громадянами робить виконання цієї норми Закону аморальним.

Закон не визначає засад відносин між споживачем і підприємством централізованого водопостачання. Оскільки Закон не передбачає укладення договору підприємства безпосередньо із споживачем, виникає необхідність у врегулюванні порядку виконання їх взаємних прав та обов'язків.

Законом регулюється організація контролю за діяльністю підприємств водопостачання і за якістю води, проте не передбачено здійснення контролю за якістю послуг з водопостачання. Варто зазначити на внутрішній суперечливості статті 9 “Інформування про якість питної води”. Прийнята редакція припускає надання інформації громадянам про випадки і причини забруднення питної води як центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, так і органами місцевого

самоврядування, однак Законом не встановлено серед обов'язків підприємств питного водопостачання (стаття 23) надавати зазначену інформацію, не визначено у Законі й терміни оприлюднення даних щодо екологічних аварій. Законом не визначені способи здійснення державного контролю. Організацію та здійснення громадського контролю, згідно встановлених Законом положень, не можна вважати суто громадським явищем. У статті 45 серед осіб, що здійснюють громадський контроль названо лише громадських інспекторів. Однак, оскільки вони призначаються державними органами, їх роботу передбачено організовувати і координувати там же, контроль, що мають здійснювати громадські інспектори, не можна вважати суто громадського характеру. Поширення права здійснювати контроль у цій сфері на громадські організації надало би більшої демократизації процесу контролю.

Закон надає право здійснення діяльності у сфері питного водопостачання (в тому числі централізованого питного водопостачання) підприємствам будь-якої форми власності, однак встановлює заборону приватизації мереж, споруд, устаткування централізованого питного водопостачання населених пунктів.

Закон України “Про питну воду і питне водопостачання” визначає галузеві стандарти і нормативи, особливості діяльності підприємств в галузі санітарної охорони. Однак він не розділяє підприємства, що здійснюють надання комунальних послуг у сфері питного водопостачання і водовідведення, та інші підприємства водопостачання. Відповідно немає спеціального регулювання діяльності підприємств, що зайняті обслуговуванням населення. Не встановлено у Законі (стаття 23) й порядок забезпечення виконання зобов'язань підприємств питного водопостачання з впровадження новітніх технологій.

Висновки

1. Певна еклектичність та строкатість норм Закону у визначенні правових, економічних та організаційних засад водозабезпечення суспільства (функціонування системи питного водопостачання є галузевою проблемою, яку не доцільно вирішувати прийняттям закону), не дозволила в достатній мірі досягти мети, що була поставлена при розробці законопроекту.

Закон потребує доопрацювання і внесення відповідних змін та доповнень.

2. Прийняття у 2004 році Закону України “Про житлово-комунальні послуги” не дозволило досягти певної кореляції його положень із нормами Закону України “Про питну воду і питне водопостачання”. Доцільно здійснити гармонізацію законодавчого поля у сфері водопостачання та водовідведення шляхом проведення поглибленого порівняльного аналізу із рядом зазначених у тексті законів.

1.2.5. Закон України “Про відходи”

Закон прийнято 5 березня 1998 року. У даному законодавчому акті визначено правові, організаційні та економічні засади здійснення діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, утилізацією та видаленням, знешкодженням і захороненням відходів а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України.

Потреба в прийнятті Закону викликана необхідністю законодавчого врегулювання діяльності, пов'язаної з поводженням з відходами, що утворюються в Україні, перевозяться через її територію, ввозяться на територію України чи вивозяться з неї. Прийняття Закону спрямоване на визначення умов до екологічно безпечного поводження з відходами, а також

системи заходів, пов'язаних з організаційним та економічним стимулюванням ресурсозбереження, розширення їх використання у господарській діяльності, запобігання шкідливому впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини.

Закон складається з 10 розділів. Розділ 1 встановлює основні принципи та напрями державної політики в цій сфері. Регулювання відносин права власності на відходи здійснено у розділі 2. Права та обов'язки суб'єктів відносин у цій сфері (фізичних та юридичних осіб) визначено розділом 3. Розділ 4 встановлює компетенцію органів влади: Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Здійснення діяльності з обліку та моніторингу в сфері поводження з відходами регулюється розділом 5. Розділи 6 та 7 встановлюють заходи щодо запобігання або зменшення утворення відходів та екологічно безпечного поводження з ними, а також економічний механізм забезпечення їх здійснення. Розділ 8 визначає склад правопорушень у сфері поводження з відходами. Ним також встановлено обов'язок осіб, винних у правопорушеннях, відшкодувати заподіяну шкоду. Згідно з розділом 9 робота у сфері поводження з відходами приведена у відповідність із нормами міжнародного права.

Закон містить ряд обмежень та заборон, дотримання яких має сприяти забезпеченню екологічної безпеки держави. Суміжними до Закону України "Про відходи" є Закони України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення". Загальне регулювання відносин права власності здійснює Цивільний кодекс України.

У діяльності житлово-комунальної сфери можна виділити три напрямки, що пов'язані із поводженням з відходами - вивезення побутових відходів, благоустрій територій, повний цикл зберігання та утилізації промислових відходів на підприємствах ЖКГ. Але при цьому слід відмітити,

що Законом не здійснюється розподіл відходів на побутові та промислові, відповідно не регулюється окремо поводження з побутовими чи промисловими відходами.

Щодо першого напрямку Закон встановлює обов'язок громадян вносити в установленому порядку плату за користування послугами підприємств, установ та організацій, що займаються збиранням, зберіганням, перевезенням, знешкодженням, видаленням і захороненням відходів, а також обов'язок підприємств та організацій укласти угоди з відповідними організаціями на збирання та утилізацію використаних вітчизняних та імпортованих пакувальних матеріалів і тари, в яких знаходилась продукція цих підприємств чи організацій, своєчасно в установленому порядку вносити плату за розміщення відходів.

Вивезення побутових відходів і роботи із благоустрою територій, окрім даного Закону регулюються й Законами України “Про житлово-комунальні послуги” та “Про благоустрій населених пунктів”. Тому до вимог щодо укладення договорів на вивезення побутових відходів, порядку встановлення цін на надання послуг із збору та вивезення відходів, також застосовуються положення зазначених законів. Особливості діяльності підприємств, для яких збирання та утилізація відходів є статутною діяльністю, тобто підприємств, що здійснюють надання комунальних послуг, залишаються поза сферою регулювання Законів України “Про житлово-комунальні послуги” та “Про відходи”.

Не визначено у Законі порядок укладення договорів на вивезення побутових відходів та їх істотні умови. Не встановлено, чи повинні підприємства та організації виконувати всі свої обов'язки, передбачені статтею 17 Закону, в разі укладення договорів з підприємствами, що надають послуги із збирання та утилізації відходів, не врегульовані питання переходу права власності на відходи в разі укладення відповідних договорів.

Питання зберігання та утилізації промислових відходів на підприємствах житлово-комунальної сфери регулюються у Законі через встановлення обов'язків підприємств, в результаті діяльності яких утворюються промислові відходи, а також визначення вимоги щодо запобігання або зменшення утворення відходів та екологічно безпечного поводження з ними, яких мають дотримуватися і підприємства, що діють у житлово-комунальній сфері.

Законом не регулюються відносини підприємств, в результаті діяльності яких утворюються промислові відходи, та підприємств, що здійснюють утилізацію, знешкодження, захоронення промислових відходів, відповідно до укладених з ними договорів. Не встановлено у Законі порядок формування цін на надання послуг з вивезення, знешкодження, захоронення промислових відходів. Ціноутворення в цій сфері потребує законодавчого регулювання, оскільки специфічність даного виду послуг може зумовити існування локальної монополії, тим більш, що в Законі України “Про природні монополії”, серед суб'єктів природних монополій, підприємства, які здійснюють захоронення відходів, не визначені.

Економічний механізм забезпечення утилізації відходів та зменшення обсягів їх утворення не відпрацьований повністю, оскільки передбачені ним податкові та кредитні пільги не встановлені спеціальним законодавством. Не передбачено серед повноважень органів влади забезпечення фінансування підприємств, що впроваджують маловідходні технології, утилізують відходи.

Висновки:

1. Закон України “Про відходи” є цільним та структурно чітким законодавчим актом, у якому ретельно прописано основи поводження з відходами.

Незважаючи на значні частку відходів житлово-комунальної сфери у загальному обсязі відходів, що утилізуються, та соціально-психологічний вплив на життєдіяльність суспільства, у законі не здійснюється

виокремлення чи належного регулювання зазначених відносин у сфері житлово-комунального господарства. Відсутні механізми реалізації деяких положень Закону щодо надання послуг із збору та вивезення відходів, не урегульована діяльність підприємств - виконавців послуг в сфері вивезення побутових та промислових відходів.

2. Враховуючи, підвищену суспільну значущість законодавчого визначення питань, пов'язаних із поводженням з відходами, що утворюються в результаті діяльності житлово-комунального господарства, вважаємо за доцільне додатково опрацювати проблеми ціноутворення, договірних відносин, регулювання локальних монополій тощо, з метою уточнення і конкретизації окремих положень у побуті та благоустрої (у зв'язку із наявністю відповідних законів) і поглибленого розгляду відносин на підприємствах, які використовують небезпечні матеріали у технологічному процесі і відходи яких потребують утилізації (водоканали, ТЕС тощо), а також заводів-утилізаторів, будівництво яких має поширюватись і виробництво буде безпосередньо пов'язано із житлово-комунальним господарством.

Розділ 2. Експертиза законопроектів, розробка яких спрямована на безпосереднє покращання діючих законодавчих актів у сфері житлово-комунального господарства та прийняття яких має вплинути на діяльність та розвиток галузі

2.1. Державне регулювання діяльності підприємств житлово-комунального господарства

2.1.1. Проект Закону України „Про фінансування реформування і розвитку житлово-комунального господарства України на поворотній основі ”

Номер, дата реєстрації - 3680 від 27.06.2003р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Шепетін В.Л.

Знятий з розгляду згідно ч.1 ст.90 Регламенту Верховної Ради України

Розробка законопроекту спрямована на встановлення механізмів і обсягів фінансування заходів реформи житлово-комунального господарства. Проект передбачає фінансування інвестиційних заходів з реформування і розвитку житлово-комунального господарства України за рахунок обов'язкової часткової участі Державного бюджету України, місцевих бюджетів, коштів інвестора.

Відбір проектів розвитку житлово-комунального господарства передбачається здійснювати за конкурсом. До участі в конкурсі мають допускатися проекти за умови письмової гарантії інвестора про внесення своєї частки у разі прийняття розпорядником бюджетних коштів рішення про фінансування такого проекту.

Згідно преамбули до закону його положення є нормами прямої дії, реалізація яких дозволить докорінно поліпшити фінансування реформування і розвиток житлово-комунального господарства України. В той же час, запропонований у проекті особливий механізм дольового (сумісного) щорічного фінансування інвестиційних заходів визначений лише у

загальному вигляді, що перетворює законопроект у нормативний акт непрямої дії - рамкового типу.

Представлений законопроект має певну структурну та змістовну незавершеність, присутні положення, що суперечать нормам діючого законодавства.

Наведену форму спільного фінансування не можна вважати новацією, не дано у тексті законопроекту визначення особливостей цього механізму, необхідності використання поняття “щорічне”, а також засад договірних відносин між учасниками. Варто зазначити, що в Україні прийнято ряд нормативних актів аналогічної спрямованості і в даний час надаються та використовуються бюджетні кошти для реалізації інвестиційних проектів. Зокрема, на виконання норм Закону України “Про державні цільові програми”, Постанов Кабінету Міністрів України від 10.10.2001р. №1317 “Про порядок підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, які підтримуються міжнародними фінансовими організаціями” та від 29.01.2002р. №101 “Про затвердження Порядку конкурсного відбору інвестиційних проектів, що реалізуються за рахунок кредитів комерційних банків з частковим відшкодуванням відсоткових ставок”.

У преамбулі присутнє посилання на умови обмежених можливостей бюджетів усіх рівнів. Одночасно, у статті 1 проекту пропонується частково фінансувати інвестиційні проекти з місцевих бюджетів (до 30%) без додаткових пояснень джерел знаходження коштів. При цьому, згідно статті 64 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” розпорядження коштами відповідних місцевих бюджетів, визначення напрямів їх використання є прерогативою місцевих органів влади. Зауважимо, що згідно статті 6 установлені обмеження (у вигляді письмової гарантії про внесення своєї частки у разі прийняття розпорядником бюджетних коштів рішення про фінансування такого проекту) щодо участі в конкурсі проектів інвестора,

але не обумовлена необхідність представлення відповідних гарантій від органів місцевого самоврядування.

Не узгоджується з вимогами чинного законодавства й пропозиція щодо виділення 1,5 млрд. гривень протягом 2004-2010 років для фінансування інвестиційних програм з Державного бюджету, яке має визначатися, згідно статті 95 Конституції України, виключно законом про Державний бюджет України.

Представлений законопроект не має будь-якого фінансово-економічного обґрунтування. У Пояснювальній записці присутні посилання на виконані авторами проекту розрахунки щодо початку процесу самофінансування галузі з 2007 року, але додаткових пояснень не надано. Не представлено даних щодо джерел надходження в реформування і розвиток житлово-комунального господарства України коштів в сумі не меншій 14 мільярдів гривень від інвесторів.

У статті 3 проекту зазначено, що кошти Державного і місцевих бюджетів надаються суб'єктам підприємницької діяльності, однак не визначено вимог, яким повинна відповідати фінансово-господарська діяльність підприємців. Там же зазначено, що повернення коштів які було надано на виконання інвестиційних проектів, відбувається протягом трьох з половиною календарних років з дня отримання і починається вже через півроку. Враховуючи, що середній термін окупності проектів у житлово-комунальному господарстві складає більше 7 років, внесена пропозиція не має практичного підґрунтя і може бути використана лише для середнього ремонту чи сезонних виплат.

Згідно статті 5 проекту визначення та затвердження переліку інвестиційних проектів для цільового державного фінансування надано Центральному органу державної виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, але не передбачено проведення незалежної експертизи проектів, забезпечення транспарентності заходів. У

законопроекті не зазначено ступінь кореляції інвестиційних програм у сфері житлово-комунального господарства з програмою розвитку ЖКГ до 2010 року.

Хоча проект встановлює необхідність надання гарантій з боку інвестора, в той же час він не містить гарантій для нього на отримання бюджетних коштів в певні строки в разі перемоги на конкурсі проектів. Відсутнє у законопроекті визначення особливостей договірних відносин між учасниками інвестування.

Представлений у законопроекті прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття закону, у вигляді заходів з реформування житлово-комунального господарства, не містить конкретних критеріїв чи показників, а передбачення містять узагальнені гасла без прикладного наповнення.

Висновки:

1. Проект не вирішує поставлених завдань, дублює норми діючого законодавства і у подальшому не має практичного значення. Внесені пропозиції не підвищують інвестиційну привабливість об'єктів житлово-комунального господарства, не встановлюють механізм фінансування, який би забезпечував захист прав всіх суб'єктів інвестиційної діяльності.

2.1.2. Проект Постанови Верховної Ради України „Про програму реформування житлово-комунального господарства України”

Реєстр. № 7125 від 01.03.2005р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н.д. Руденко Г. Б.

Проект відкликано - 04.10.2005р.

Проектом передбачається доручити Кабінету Міністрів України у термін до 31.12.2005 року розробити та подати на розгляд Верховної Ради України Програму реформування житлово-комунального господарства.

Натомість, ще 24 червня 2004 року Верховною Радою України прийнятий Закон України „Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки”, який передбачає поетапне реформування житлово-комунального господарства країни на цей період.

Висновки: Представлений проект є свідченням низького рівня опрацювання документів у непрофільній (для автора подання) сфері законодавства.

2.1.3. Проект Закону України „Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду”

Реєстр. № 7483-IV від 16.05.2005р., 0943-V від 25.05.2006р.

Суб’єкт законодавчої ініціативи – Кабінет Міністрів України

Проект направлено на підпис Президенту - 27.12.2006р.

Проект розроблено з метою створення правової бази для залучення інвестиційних коштів для реконструкції “застарілого” житлового фонду, що має поліпшити житлові умови громадян і збільшити кількість житла в Україні.

Позитивним у цьому проекті є, зокрема, вимоги щодо забезпечення дотримання при реконструкції житла будівництві потреб осіб з обмеженими здібностями, вирішення окремих аспектів компенсації, зокрема, щодо компенсації власникам гаражів, витрат щодо телефонізації тощо.

Визнаючи необхідність прискореного оновлення окремих вітчизняних будинків, що згідно діючого законодавства віднесені до аварійних чи ветхих, звертаємо увагу на певну невизначеність статей проекту та недостатність інформації щодо стану справ та організації виконання норм закону у Пояснювальній записці, дублювання в законопроекті норм низки Законів України. Вважаємо, що основною проблемою такої невизначеності є відсутність виважених цілей і завдання прийняття закону, чіткого розуміння

головного пріоритету – технічного питання відновлення інженерних споруд, чи підтримка соціально слабо забезпечених громадян.

Назва проекту свідчить про наявність у ньому норм прямої дії, що підтверджується у статті 3 “Сфера дії Закону” де зазначено, що він “регулює відносини, що виникають в процесі розроблення...”. Натомість, у преамбулі до закону зазначено, що він тільки “визначає...засади з проведення...”, тим саме дещо викривлюється структура законопроекту, втрачається його цілісність і системність викладення.

Основним законодавчим актом у сфері регулювання житлових відносин має бути Житловий кодекс України. Звертаємо також увагу на те, що до проекту Житлового кодексу України включено ст.22 “Умови переселення наймачів та власників житлових приміщень при реалізації інвестиційних проектів з реконструкції районів житлової забудови”, у якій визначаються загальні засади такого переселення. За цих умов доцільно розглядати проект Закону України “Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду” після прийняття Житлового кодексу України з тим, щоб положення цих проектів були максимально узгоджені між собою. Це дозволить також звільнити проект Закону України “Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду” від визначень, зміст яких буде розкрито у ЖК, зокрема, йдеться про такі визначення як “власник житла” (ст.7 ЖК), “житловий фонд” (ст.8 ЖК), “загальна площа квартири” (ст.21 ЖК), “наймач житлового приміщення” (ст.50 ЖК).

Суттєвих уточнень, на нашу думку, вимагає визначення житла, яке має підлягати реконструкції за цим проектом. Згідно із ст.1 проекту таким житлом є “застарілий житловий фонд” як “сукупність об’єктів житла усіх форм власності, які за технічним станом не відповідають сучасним вимогам щодо безпечного та комфортного проживання, встановленим державними будівельними стандартами, нормами і правилами”. Проте, визначення

“сучасних вимог щодо безпечного та комфортного проживання” є досить суб’єктивним, до того ж вказані вимоги швидко змінюється з часом. За цих умов може скластись ситуація, за якою постійно будуть перебудовуватись квартали у центрі Києва, але поза увагою інвесторів залишаться райони масової забудови “хрущовками”. Отже, на нашу думку, критерії визначення будинків, які підпадають під дію цього Закону, мають бути визначені більш об’єктивно, наприклад, залежно від необхідності проведення капітального ремонту. Зазначимо, що такий підхід має полегшити і вирішення питання відселення мешканців.

Згідно із ст.1 проекту передбачається, що об’єктом реконструкції має бути квартал (мікрорайон) застарілої забудови або окремий житловий будинок. Отже, у такому випадку дія цього Закону не поширюватиметься на реконструкцію кварталу чи мікрорайону, один чи декілька будинків в якому не підпадає під визначення “застарілого житлового фонду”. У зв’язку з цим, на нашу думку, об’єктом реконструкції краще визначити не квартал чи мікрорайон, а житлові будинки у кварталі (мікрорайоні), які вимагають реконструкції.

Незрозумілою є норма частини 2 ст.16 проекту, згідно з якою об’єкти нерухомого майна, що належать до застарілого житлового фонду, підлягають державній реєстрації на підставі заяви органу місцевого самоврядування. Натомість, заяву про таку реєстрацію згідно із ст.18 Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” мають подавати правоволоділець (правонабувач), сторона (сторони) правочину, за яким виникло речове право, або уповноважені ними (нею) осіб.

Крім цього, у ст.3 цього Закону слід закріпити, що його дія не поширюється на зони охорони пам’яток та історичні ареали населених місць, визначені відповідно із ст.32 Закону України “Про охорону культурної спадщини”.

За проектом (ст.2, 6 та ін.) пропонується встановити, що для комплексної реконструкції кварталу (мікрорайону) визначається єдиний інвестор-забудовник. Вважаємо, що ця норма не сприятиме масовій реконструкції застарілого житлового фонду, оскільки організувати, зокрема, фінансування реконструкції кварталу (мікрорайону) здатні лише великі компанії, що може призвести до монополізації цього ринку. Тому, на нашу думку, з питання один чи декілька інвесторів виступатимуть забудовниками кварталу (мікрорайону), має визначатись орган, який приймає рішення про реконструкцію. Це дозволить також проведення конкурсів із більш широким колом учасників, що має, зокрема, запобігти проявам корупції при їх проведенні. Зазначимо також, що згідно із ст.25 Закону України “Про планування і забудову територій” комплексна забудова території забезпечується одним або кількома забудовниками.

Більш уважно, на наш погляд, слід підійти до визначення джерел фінансування реконструкції житлового фонду за цим законом. У першу чергу це стосується таких джерел, як кошти фондів реконструкції (ст.9 та 11 проекту) та державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів. При цьому звертаємо увагу на те, що обов’язок забезпечення фінансування будівництва за ст.1 проекту покладається на інвестора – забудовника, а не на державний чи місцеві бюджети. Тому якщо і дозволяти використання бюджетних коштів при проведенні реконструкції, то слід чітко передбачити напрями цього. Крім цього, бюджетні кошти бажано залучати під зобов’язання щодо їх повернення як кредити. Слід також доповнити проект положеннями про фінансові гарантії завершення будівництва, особливо на випадок, якщо мешканці будуть відселені, а будівництво припиниться.

Вважаємо, що механізм компенсації власникам житлових приміщень, земельних ділянок та іншого майна, яке відчужуватимуться за цим проектом, порушує права власників. Частиною першою ст.12 проекту передбачається,

що ця компенсація проводиться “шляхом забезпечення власників (наймачів) житлових (нежитлових) приміщень за їх згодою іншим житлом (відповідно з правом власності або найму) чи відшкодування за рахунок інвестора-забудовника вартості нежитлових приміщень за результатами незалежної оцінки в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України”. Отже, за проектом відчужене житло компенсується іншим житлом. Проте, на нашу думку, власнику житла слід дати право вибору між отриманням у власність нового житла, отриманням грошової компенсації за житло за цінами житла, яке він має отримати від інвестора, а також отриманням житла меншої вартості із компенсацією за різницю у вартості цього житла і житла, яке він мав право отримати. Такий же механізм компенсації має застосовуватись і при розрахунках із власником нежитлових приміщень. Зазначимо, що це, на нашу думку, має сприяти прискоренню вирішення питання про відселення власників.

Звернемо також увагу на те, що встановлення проектом нерівних умов компенсації для власників житлових та нежитлових приміщень не відповідає частині 3 статті 319 Цивільного кодексу України, згідно з якою *усім власникам забезпечуються рівні умови здійснення своїх прав.*

Зазначимо також, що при запропонованому проектом механізмі компенсації, переселення власників житла у стартові жилі будинки, розташовані на вільних земельних ділянках у межах населеного пункту (для Києва це може бути, наприклад, переселення із Липок до Харківського масиву) *може розглядатись, як таке, що не відповідає конституційному праву громадян України на вільний вибір місця проживання (ст.33 Конституції України).* Слід також визначитись, на яких підставах власники реконструйованого житла отримують його у стартових будинках: на праві власності чи на праві користування із поверненням у реконструйоване житло.

Взагалі, складається враження, що *проект спрямований перш за все на захист інтересів інвесторів, ніж на забезпечення дотримання прав громадян України*. Наприклад, серед принципів державної політики у сфері комплексної реконструкції застарілого житлового фонду (ст.2 проекту) навіть відсутній такий принцип цієї політики як сприяння забезпеченню права громадян України на житло

6. На нашу думку, частина 2 ст.12 проекту, згідно з якою у випадку, “якщо понад 50 відсотків власників (наймачів) житлових (нежитлових) приміщень будинку погодилися на відселення, до інших власників житлових (нежитлових) приміщень можуть бути застосовані за суспільної потреби примусові заходи щодо відчуження цих приміщень шляхом викупу за ринковою вартістю, а до наймачів житлових (нежитлових) приміщень – щодо виселення з попереднім наданням інших рівноцінних за площею житлових (нежитлових) приміщень в порядку, встановленому законом” (частина 2 статті 12 проекту)” **суперечить Конституції України**.

Згідно із ст.41 Конституції України *примусове відчуження об’єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості.”* Жодних вказівок на *виняткові випадки* відчуження у приватних власників їх житла у проекті немає. Вважаємо, що бажання інвестора отримати прибуток (абзац 6 частини 2 ст.13 проекту), навіть якщо на це погодились 50% мешканців будинку, не може розглядатись як конституційна підвалина для примусового позбавлення інших власників житла у цьому будинку їх майна. Звернемо також увагу, що Конституція України не передбачає вилучення об’єктів права приватної власності з мотивів суспільної потреби. *На нашу думку, питання відселення власників мають вирішуватись на добровільній основі, а примусове виселення можливо лише із аварійних будинків.*

Викликає сумнів і відповідність запропонованої проектом компенсації при примусовому вилученні житла *вимогам ст.41 Конституції України про те, що така компенсація має бути повною*, оскільки не передбачає, зокрема, відшкодування збитків та моральної шкоди, що можуть також мати місце при подібному відчуженні.

7. Положення проекту вимагають свого узгодження із відповідними положеннями Закону України “Про планування і забудову територій”. Зокрема, це стосується частини 3 ст.14 проекту, яка дозволяє розроблення проектної документації на будівництво об’єктів до прийняття рішення про надання земельної ділянки, що суперечить, зокрема, ст.27 Закону України “Про планування та забудову територій”.

8. Зазначимо, що *частина положень проекту може сприяти зростанню корупції*, перш за все в органах місцевого самоврядування. Зокрема це:

1) абзац 11 ст.7 проекту, в якому органам місцевого самоврядування дозволяється звільняти інвесторів – забудовників від передачі цим органам частки побудованої житлової площі без визначення законом підстав такого звільнення.

2) частина 3 ст.14 проекту, за якою органи місцевого самоврядування на власний розсуд можуть давати дозвіл на розроблення проектної документації на будівництво об’єктів до прийняття рішення про надання земельної ділянки.

Звертаємо також увагу на *необхідність забезпечення у проекті більшої прозорості при прийнятті рішень щодо реконструкції житла*. Зокрема, забезпечити участь у цьому об’єднань співвласників, що створені на даній території, чи їх асоціацій. Об’єднання співвласників багатоквартирних будинків відповідно до ст. 16 Закону України “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку” має право визначати порядок утримання,

експлуатації та ремонту неподільного і загального майна відповідно до статуту, давати згоду на укладення договорів на виконання робіт та надання послуг для об'єднання.

9. Порядок вилучення земельних ділянок для комплексної реконструкції за проектом не узгоджуються з порядком вилучення земельних ділянок, визначеним у ст.149 Земельного кодексу України. Зокрема, за проектом *органи місцевого самоврядування* “приймають рішення щодо вилучення земельних ділянок та проведення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) із заміною застарілого житлового фонду для задоволення суспільних потреб” (абзац другий статті 7 проекту). Далі ці ж органи “письмово попереджують про умови відчуження ... власників та орендарів земельних ділянок .., що розташовані в межах кварталів (мікрорайонів) реконструкції, заміни житлового фонду” (абзац дев'ятий статті 11 проекту). В проекті не зазначено, що вилучення земельних ділянок, які знаходяться в користуванні, здійснюється за згодою користувачів

Натомість відповідно до частини 2 статті 149 Земельного кодексу України вилучення земельних ділянок провадиться за згодою землекористувачів на підставі рішень Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських рад відповідно до їх повноважень.

Що ж до земельних ділянок, що знаходяться у приватній власності, то вони мають не вилучатися, а викупатися відповідно до статті 146 Земельного кодексу України. При цьому власник земельної ділянки не пізніше, ніж за один рік до майбутнього викупу має бути письмово попереджений органом, який приймає рішення про її викуп. Викуп земельної ділянки здійснюється за згодою її власника (частина 2 цієї статті). Вартість

земельної ділянки встановлюється відповідно до грошової та експертної оцінки земель, яка проводиться за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України (частина 3 цієї статті).

10. Значна кількість положень проекту, вимагає своєї подальшої деталізації та розкриття. Зокрема, це стосується інвестиційного договору, відповідальності інвестора, державних органів та органів місцевого самоврядування за виконання вимог цього Закону, участі інвестора у товаристві співвласників багатоквартирного будинку, захисту прав інвестора від можливих зловживань із сторони наймачів чи власників житла шляхом реєстрації у житлових приміщеннях додаткових осіб.

Взагалі викликає сумнів дієвість запропонованого закону і можливість вирішити з його прийняттям житлову проблему. Наприклад, якщо на місці “хрущовок” планується збудувати новий будинок, то інвестор має безплатно надати приблизно 3500 кв.м житла, забезпечити за свій рахунок телефонізацію, компенсувати вартість гаражів та ще й взяти участь у розбудові соціальної сфери території (до речі, не визначається ступінь такої участі). Оскільки за таку “безплатність” хтось має платити, то скоріш за все це будуть громадяни-інвестори, наслідком чого стане суттєве збільшення вартості житла.

Отже, фактично пропонується вирішувати проблеми одних громадян за рахунок інших.

Можна припустити, що запропонована у проекті схема спрацює в окремих місцях м.Києва, проте навряд чи за допомогою такого механізму можна вирішити житлову проблему масової заміни “хрущовок” на комфортне житло в країні в цілому.

2.1.4. Проект Постанови Верховної Ради України “Про впровадження Єдиної державної системи моніторингу виробництва, постачання, транспортування, споживання та оплати за паливно-енергетичні ресурси і житлово-комунальні послуги”

Реєстр. № 1055 від 08.06.2006

Суб’єкт законодавчої ініціативи – н.д. Алексєєв І., Бронніков В. та інші

Етап законопроекту – Включено до порядку денного

Однією з основних причин неадекватних заходів, що спричиняють поглиблення кризового стану економіки, який склався як в окремих регіонах, так і в державі в цілому, є відсутність ефективного державного механізму контролю за виробництвом, постачанням, транспортуванням, споживанням та оплатою енергетичних ресурсів і житлово-комунальних послуг – Єдиної державної системи моніторингу виробництва, поставки, транспортування, споживання та оплати за паливно-енергетичні ресурси і житлово-комунальні послуги (далі ЄДСМ), що призводить до збільшення вартості енергоресурсів і, відповідно, до зростання їх грошової складової в формуванні собівартості внутрішнього валового продукту.

Внесений проект зобов’язує Кабінет Міністрів України у місячний термін утворити Національну комісію з питань державного контролю за інформацією щодо всіх індикативних показників загального енергетичного балансу та житлово-комунального господарства як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом і визначити основні завдання цієї Комісії.

Відповідно до ст.116 Конституції України Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідовує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону (пункт 9¹). Таким чином, реалізацію положень проекту, що розглядається, необхідно здійснити шляхом прийняття саме Закону України.

Висновок:

Прийняття цієї законодавчої ініціативи дозволить вирішити нагальну проблему підвищення ефективності державної політики в енергетичному секторі.

2.2. Правове регулювання відносин у житловій сфері

2.2.1.1. Проект Житлового кодексу України

Номер, дата реєстрації - 3584 від 04.06.2003р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи - Кабінет Міністрів України

Закон скасовано - 04.10.2005р.

Проект Житлового кодексу України передбачає створення нового кодифікованого акту житлового законодавства, який би систематизував прийняті в цій сфері законодавчі акти та усунув існуючі прогалини. Законопроектом пропонується упорядкувати регулювання відносин у житловій сфері, оскільки чинний Житловий кодекс Української РСР не тільки застарів у багатьох положеннях, але й не відповідає сучасному стану розвитку суспільства та законодавства. Метою прийняття Житлового кодексу також є побудова чіткої структури законодавчих актів у житловій сфері. Новий Житловий кодекс має врахувати суспільні відносини, що склалися на сучасному етапі, а також забезпечити подальше впровадження ринкових відносин у житловій сфері, як це передбачає житлово-комунальна реформа. В той же час має бути реалізовано конституційне право кожного на житло і забезпечений соціальний захист малозабезпечених громадян.

При поданні проекту Житлового кодексу авторами задекларовані наступні ключові положення. Збереження зобов'язань держави по відношенню до тих категорій громадян, які перебували на квартирній черзі на час прийняття нового кодексу. Передбачається диференційований перегляд черги із виділенням категорій громадян, котрі потребують соціального житла і тих, яким держава надала право на отримання житла, яке

будується за рахунок бюджету, згідно законів, в тому числі позачергово та в першу чергу. Відмова від поняття квартирна плата і введення норми плати за житло, яка включатиме такі основні складові: за найом житла, за утримання будинків та прибуткової території, за комунальні послуги та відрахування на капітальний ремонт.

За структурою законопроект складається із 7 розділів, 10 глав і 100 статей. У проекті визначено засади житлових відносин, види та категорії житлового фонду, повноваження органів влади у житловій сфері, право громадян будувати, придбати у власність або одержати житло в найом, встановлено порядок користування соціальним житлом, житлом у загальному та приватному житловому фонді, житлом спеціального призначення, а також регулює відносини плати за житло та обмін житла, наведено засади управління житловим фондом, правопорушення у сфері житлових правовідносин і встановлено підстави виселення громадян з житлових приміщень.

Аналіз законопроекту показує наявність значної кількості бланкетних норм, які спираються, в деяких випадках, на чинні закони, але здебільшого посилаються на майбутнє законодавче врегулювання окремих питань. У Житловому кодексі не здійснено інкорпорацію чинних законодавчих актів, в разі потреби оновивши їх зміст (наприклад, це стосується Законів України “Про об’єднання співвласників житла”, “Про приватизацію державного житлового фонду” тощо). У проекті не відображено систематизації, кодифікації чинного законодавства, яке регулює різні відносини, пов’язані з квартирними питаннями. Положення статті 4 проекту передбачають наявність, поряд із Житловим кодексом, необмеженої кількості інших законодавчих актів, що регулюють правовідносини у житловій сфері, в результаті чого нівелюється ідея створення кодексу - зведення всіх законів в єдиний документ для полегшення користування сферою законодавства, що

прямо стосується кожної людини. Вирішення завдань, що передбачені у проекті кодексу, можна здійснювати й внесенням змін до діючих законів.

У проекті Житлового кодексу введені поняття “комунальний житловий фонд”, що відповідає встановленню Конституцією України цього виду права власності як самостійного, та поняття “соціальне житло” і визначено його статус.

Відповідно до проекту Житлового кодексу надання житла у всіх видах та категоріях житлового фонду здійснюється на підставі договору, що визначає їх диспозитивний характер. Ордер як єдина підстава для вселення в жиле приміщення згідно проекту не використовується.

Проектом пропонується включення до плати за житло плати за капітальний ремонт будинку. Положень, що визначають порядок участі Державного чи місцевих бюджетів у фінансуванні капітального ремонту не міститься.

Розглядаючи проект з позицій розвитку житлового господарства, вважаємо за доцільне звернути увагу на наступне:

- Проект приділяє багато уваги процедурі надання житла у державному і комунальному житловому фонді, в той час як умови будівництва та придбання житла висвітлені недостатньо, хоча при сучасних умовах саме це є основним способом набуття житла. Враховуючи те, що загальні питання купівлі-продажу регулюються Цивільним кодексом України, доцільно здійснити регулювання будівництва житла, зокрема діяльності житлово-будівельних та житлово-накопичувальних кооперативів.

- Застосування договірних відносин у сфері управління житлом вимагає чіткого визначення суб'єктів договірних відносин, їх взаємні права та обов'язки, відповідальність. Ці положення повинні бути врегульовані главою “Управління житловим фондом”.

- Приватизація житлових приміщень у будинках державного та комунального житлового фонду призвела до появи спільної власності на

житло. Діюче законодавство не забезпечує належного регулювання відносин управління такими будинками. Відповідні положення не містяться і в проекті Житлового кодексу.

- Хоча стаття 1 проекту визначає поняття об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, об'єднання власників житла, об'єднання забудовників житлових будинків, проте засади їх діяльності проектом не встановлюються.

- Процес впровадження ринкових відносин у житлову сферу має обмежуватися необхідністю захисту права на житло. Цьому сприяє поява положень про соціальне житло. Однак доцільно більш детально врегулювати коло осіб, що мають право на отримання житла у соціальному фонді, порядок його формування. Неприйнятною є пропозиція щодо можливості виселення без надання іншого житла в разі невнесення плати за житло (в цьому випадку можливе надання житла у фонді соціального призначення) чи стягнення заборгованості по житлово-комунальним послугам шляхом звернення стягнення на житло.

Відповідно до статті 5 проекту Кодексу житлове законодавство регулює відносини виникнення, здійснення, припинення права власності на житло, проте відносини власності є предметом регулювання цивільного законодавства. У законопроекті лише зазначається наявність цих положень, не узгоджуючись при цьому з Цивільним кодексом України, в якому детально розглядаються підстави набуття і припинення права власності, визначено його суб'єкти і об'єкти. Зокрема, Житловий кодекс розглядає як об'єкти права власності “житлові кімнати, належні до них допоміжні приміщення, квартири та житлові будинки” (частина 2 статті 6 проекту). Натомість, у статтях 380-382 Цивільного кодексу конкретизовано об'єкти права власності на житло - “житловий будинок, садиба, квартира”. Зазначимо, що “кімната” не розглядається у Цивільному кодексі як окремий об'єкт права власності. Зазначимо, що право власності на кімнату дійсно має

поєднуватися з співвласністю на приміщення спільного користування в квартирі. Адже допоміжні приміщення не можуть розглядатися як окремі об'єкти права власності, оскільки без них житло втрачає таку характеристику (стаття 379 Цивільного кодексу), як “придатність до проживання”. У Житловому кодексі потребує визначення право користування житлом, яке можуть набувати особи, що не є власниками. Наприклад, правом користування житлом наділяються члени сім'ї власника, які зберігають це право і після відчуження власником житла (пункт 9 статті 58).

Загальні положення проекту Житлового кодексу не встановлюють суб'єктів житлових правовідносин. В той же час пункт 1 статті 6 визначає суб'єктів права власності на житло, серед яких не згадуються територіальні громади, хоча у пункті 2 статті 8 визначається, що комунальний житловий фонд належить територіальним громадам. Згідно статті 6 проекту Житлового кодексу суб'єктами права приватної власності на житло визнаються кооперативи, політичні партії, релігійні організації, проте відповідно до норм Господарського кодексу вони діють на основі колективної власності (стаття 93). Пункт 2 статті 6 щодо визначення об'єктів права власності на житло не відповідає вимогам статей 380-382 Цивільного кодексу України.

У проекті немає загального визначення житлових відносин, яке б дало можливість окреслити їх специфіку. Перелік відносин, що мають регулюватися житловим законодавством, є далеко неповним. У ньому відсутні передбачені Конституцією України обов'язки держави щодо забезпечення житлом громадян, які потребують соціального захисту, а також соціальні гарантії щодо оплати такого житла, відсутні механізми розподілу соціального житла, правовий статус такого житла, порядок отримання та володіння ним. Суб'єкти прав на соціальне житло чітко не окреслені.

Згідно проекту Кодексу норма загальної площі встановлюється Кабінетом Міністрів України (пункт 1 статті 22). Натомість, норма, нижче забезпечення якої громадяни визнаються такими, що потребують поліпшення

житлових умов, визначається органами місцевого самоврядування (пункт 2 статті 18). Законом України “Про приватизацію державного житлового фонду” визначена санітарна норма у розмірі 21 квадратний метр загальної площі на особу та додатково 10 квадратних метрів на сім'ю. У Житловому кодексі або мають бути усунені ці протиріччя, або визначені різні види норм житлової площі.

Законопроект містить ряд положень принципово відмінних від норм діючого кодексу, в першу чергу, нове поняття - “соціальне житло”. У частині 4 статті 8, статтях 68 та 69 проекту зазначено, що до житлового фонду спеціального призначення віднесено житло, яке за своїм призначенням і суб'єктами користування є безперечно соціальним. Це житло - для безпритульних, інвалідів, одиноких громадян та вимушених переселенців. На наш погляд, положення щодо житлового фонду соціального призначення в проекті опрацьовані недостатньо. Із частини 2 статті 9, статей 29-31 проекту, фактично, випливає, що це житло нічим не відрізняється від житла з фонду загального призначення (навіть підтверджено право обміну займаного житла (стаття 31, частина 3), хіба що у загальній черзі потребуючих житла з'являться нові пільговики – громадяни, що потребують соціального захисту. При цьому, в проекті не вказано, яким чином визначатимуть цю потребу у соціальному захисті. Порядок надання такого житла має визначатися у кодексі, а не встановлюватися Кабінетом Міністрів, адже таке надання здійснюється не тільки державними органами, але й органами місцевого самоврядування. Не вирішено в проекті кодексу питання безоплатності соціального житла. Натомість, у статті 32 проекту зазначається, що розмір плати за житло соціального призначення встановлюється відповідно до статті 70, тобто на тих же засадах, що й для житла загального призначення. Це суперечить Конституції України, яка основним критерієм соціального забезпечення вважає його безоплатність чи доступну оплату за нього. У кодексі є посилка на продовження підтримки малозабезпечених громадян у

вигляді субсидій. Дане положення не має чіткого визначення щодо подальшої форми застосування - прямої чи відсилочної дії, але за наявності соціального житла використання такої форми соціального захисту громадян потребує додаткових пояснень.

Виділяючи житловий фонд спеціального призначення, проект Житлового кодексу не містить порядку його формування, а також засад відносин між власником фонду та підприємствами, організаціями, органами соціального захисту, що здійснюють надання приміщень в цьому фонді.

У статтях 16-22 проекту Кодексу зазначено про перелік громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Однак, механізм реального надання житла у проекті кодексу не наведено, закріплюється багаторічна черга громадян на отримання житла, зменшення якої не має на сьогодні матеріального підґрунтя. У проекті не визначено принципи встановлення черговості та надання житла соціального та загального призначення і залишається не зрозумілим, в якому випадку громадянин має право отримати, стати на чергу на отримання житла загального призначення, а в якому - соціального, не наведено механізм забезпечення соціальним житлом. У питаннях надання громадянам житлового приміщення у державному та комунальному житловому фонді проект Житлового кодексу не дає чіткого визначення його статусу - здійснюється здача його громадянам тільки у найом, чи відбувається безоплатна передача у власність.

Найгострішою проблемою сьогодення у житлово-комунальному господарстві є технічний стан об'єктів. У деяких законодавчих актах вже затверджена опосередковане покладання відповідальності за його покращання на населення. У проекті Кодексу відсутні норми щодо відповідальності власників соціального, спеціального, комунального та державного житла за забезпечення проведення своєчасного ремонту житлових будинків, зокрема проведення ремонту мереж тепло і водопостачання, ремонт під'їздів, ліфтових кабін, поштових скриньок тощо.

Не визначено (безпосередньо) питання захисту прав власників квартир, у яких планується здійснити переобладнання, або знесення. У проекті не передбачено гарантій на повернення мешканця назад і отримання тієї ж житлової площі, якщо будинок попадає під реконструкцію чи знесення, як то зазначено, наприклад, у статті 2 Закону України “Про приватизацію державного житлового фонду”. Це зокрема статті 45, 46, 87. Вони не кореспондується з законом про місцеве самоврядування і Цивільним кодексом. Виселення власників квартир в разі, якщо житловий будинок потребує ремонту чи реконструкції, відповідно до статті 41 Конституції України, може здійснюватись не примусовим шляхом, як зазначено в проекті, а виключно на добровільних засадах, лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, за умови повного і попереднього відшкодування вартості таких квартир чи приватних будинків.

Стаття 87 визначає наслідки самовільного перепланування і переобладнання житла його власником чи наймачем, проте необхідність отримання дозволу на здійснення перепланування приміщення проектом не встановлена. В той же час власникам (наймачам) житла забороняється проводити будь-які ремонтні роботи у належному їм житлі, які порушують цілісність несучих стін чи іншим чином зменшують їх несучу спроможність (пункт 8 статті 57).

Вимагає більш докладного вивчення питання управління житловим фондом (статті 82 та 83 проекту). Особливо в частині відповідальності таких організацій за обсяги та якість наданих комунальних послуг, адже споживачі мають віддавати свої кошти саме управляючим організаціям (стаття 82 проекту), визначення організаційно-правових форм управляючих організацій, порядку регулювання підприємницької діяльності у цій сфері, захисту прав споживачів і майна, яке знаходиться в управлінні в разі ліквідації такої організації чи її банкрутства тощо.

Не визначено у проекті Кодексу правовий механізм реалізації норм статті 10 щодо передачі-переведення житлового фонду в нежитловий. В проекті зазначено про “установлений порядок” визнання приміщення непридатним для проживання, однак не вказано, яким чином цей порядок має встановлюватися. Крім того, надання придатним для проживання квартирам та кімнатам статусу нежитлових приміщень за бажанням їх власника - за умови “зміни функціонального призначення житлового будинку, житлового приміщення” може суттєво ущемлювати інтереси інших мешканців цих квартир та будинків, як на побутовому рівні, так і при організації надання комунальних послуг. У представленій редакції проект не передбачає будь-яких обмежень можливості використання придатного для проживання житлового фонду не за призначенням.

У статті 1 проекту наведено визначення термінів, що вживаються у цьому кодексі, однак часто-густо вони не несуть інформаційного навантаження у тексті законопроекту. Тлумачення дефініцій, що наведені й використовуються у тексті проекту, мають відмінності від застосованих у інших законодавчих актах, присутні не чіткі визначення понять. Зокрема, погано розкрито поняття житлових кооперативів, молодіжних житлових кооперативів, об'єднань співвласників, не обґрунтовано поняття “молода сім'я”, “одинокий молодий громадянин” тощо.

Потребує уточнення положення пункту 6 статті 59 щодо оголошення співвласником приміщення (будинку) про продаж своєї частини, в частині безпосереднього залучення осіб, що мають переважне право на її купівлю.

Не відповідає засадам цивільного законодавства положення глави 8 про можливість примусового обміну жилих приміщень у приватному житловому фонді.

У статті 74 проекту передбачено нарахування пені за несвоєчасне внесення плати за житло, проте відповідно до Закону України “Про

тимчасову заборону стягнення пені з громадян України за несвоєчасне внесення плати за житлово-комунальні послуги” такі дії забороняються.

У проекті не передбачено механізм державного та громадського контролю за забезпеченням прозорості у сфері розподілу соціального, комунального та державного житла, попередженням зловживань у цій сфері, у цій галузі. Відсутні механізми упередження та усунення правопорушень в житловій сфері, дієвого контролю за дотриманням прав громадян. Наприклад, при реалізації ними договорів купівлі-продажу житла, при передачі житла в користування за відсутністю громадян під час перебування їх в ув'язненні, в дитячих будинках тощо. Не враховано можливість здійснення економічних зловживань в результаті накопичення та використання плати за найом житла та утримання житлових будинків, виконання капітального ремонту, не визначені норми щодо забезпечення збереження залишків на відповідних рахунках та інші питання, що пов'язані з оборотом цих коштів.

Висновки:

1. Прийнятий як закон Житловий кодекс України можна розглядати як документ “перехідного періоду”, результат багаторічного компромісу, побудований на основі ЖК УРСР і пристосований до ринкових умов, в якому нечіткість понять передбачається “посилити” у майбутніх підзаконних актах, а внесені новації не отримали достатньо повного наукового і практичного опрацювання.

2. Доопрацювання Житлового кодексу України потребує єдиного порядку перегляду існуючих законодавчих актів, приведення у відповідність із окремими положеннями Конституції України та узгодження з Цивільним кодексом України. Варто передбачити одночасне внесення на розгляд Верховної Ради пакету проектів спеціальних законів у якому будуть охоплені всі аспекти регулювання житлових відносин.

3. Доцільно вивчити можливість трансформації проекту кодексу у єдиний закон у сфері житлових відносин, основою якого має стати весь комплекс питань щодо соціального житла і складовою частиною прийняті акти (із відповідними доповненнями) щодо ринкових відносин у житлово-комунальному господарстві.

2.2.1.2. Проект Закону України «Про внесення змін до Житлового кодексу Української РСР» (щодо відшкодування громадянам вартості житлового приміщення)

Номер, дата реєстрації - 1252 від 02.08.2006 р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н.д. М. Оніщук, С. Довгий

вручено подання комітету про відхилення 31.10.2006р.

Проектом пропонується законодавче уточнення порядку відшкодування громадянам – власником жилого приміщення його вартості, якщо внаслідок реконструкції чи капітального ремонту воно не може бути збережено або його розмір істотно зменшився, а також надання громадянам – наймачам та членам їх сімей іншого житлового приміщення у цьому випадку.

1. Оскільки у новій редакції ст.102 Житлового кодексу Української РСР визначаються не лише питання відшкодування вартості зазначеного житла, але й надання іншого, пропонуємо уточнити її назву, виклавши її у такій редакції:

“Надання громадянам іншого житлового приміщення, якщо в результаті капітального ремонту займане ними жиле приміщення не може бути збережено або його розмір істотно змінився, а також відшкодування його вартості”.

Крім цього, оскільки у ЖК термін “реконструкція” не використовується, пропонуємо вилучити його із проекту.

2. У частині 1 нової редакції ст.102 ЖК пропонуємо уточнити, що у разі спору про розмір компенсації, особа, на користь якої вилучається приміщення, має сплатити власнику приміщення частину суми, яка не оспорується. Потрібно також більш чітко визначити механізм формування ціни, за якою колишньому власнику відшкодовується вартість житла, зокрема передбачити, хто саме її встановлює.

3. Частина 7 нової редакції ст.102 ЖК передбачає, що спори, які виникають із відносин за цієї статтею, вирішуються у судовому порядку. У зв'язку з цим пропонуємо вилучити із проекту частину другу цієї статті, у якій йдеться про судовий розгляд спорів щодо ціни, за якою здійснюється відшкодування вартості приміщення, яке вилучається у зв'язку з капітальним ремонтом чи реконструкцією.

4. На наш погляд, власник житлового приміщення, яке перебуває у державній чи комунальній власності, не може забезпечити перереєстрацію у новому приміщенні осіб, що відселяються. У зв'язку з цим пропонуємо вилучити із частини 3 відповідне положення, закріпивши у ній лише обов'язок надання державним чи комунальним органом, який є власником житлового приміщення, громадянам, які виселяються, іншого постійного житлового приміщення у межах норм, встановлених законом, або перерахування або виплати цим громадянам відповідної компенсації.

5. У ст.1 Закону України “Про систему оподаткування” встановлено, що механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), за винятком особливих видів мита та збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, не може встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування. У зв'язку з цим пропонуємо зміст частини 5 ст.102 ЖК, у якій пропонується встановити, що суми відшкодування (компенсації) вартості жилого приміщення не включаються до складу доходів власника приміщення, перенести до Закону України “Про податок з доходів фізичних осіб” та у

інших відповідних законів України про оподаткування, доповнивши проект змінами до них.

6. Частиною 6 нової редакції ст.102 ЖК пропонується надати право першочергової купівлі житла після реконструкції (капітального ремонту) особам, які проживали у вилученому житловому приміщенні. На наш погляд, крім цього права, вказаним особам варто також надати право брати участь у фінансуванні капітального ремонту чи реконструкції цього житла із забезпеченням повернення у вказані жилі приміщення після їх капітального ремонту.

7. У частині 7 нової редакції ст.102 ЖК слід уточнити, що в судовому порядку розглядаються також позови про примусове припинення права власності та про виселення, виклавши його у такій редакції:

“Спори, що виникають із відносин, які регулюються цією статтею, у тому числі щодо розміру відшкодування, припинення права власності на житло та виселення, вирішуються у судовому порядку.”

Висновок:

Прийняття цього законопроекту дозволить частково вирішити актуальну проблему реконструкції та капітального ремонту житлового фонду.

2.2.2. Проект Закону України „Про житлове кредитування громадян України”

Номер, дата реєстрації - 1285 від 02.07.2002р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Самойлик К.С., Петров О.В.

Передано на доопрацювання в комітет (на повторне перше читання) -
05.10.2004р.

Законопроект спрямовано на визначення правових, організаційних, економічних та соціальних умов надання державної підтримки в отриманні та поверненні кредитів (як державних, так і комерційних) тим категоріям

громадян, хто реально потребує цієї підтримки, хто є продуктивною силою суспільства.

Проект складається із 9 розділів, 29 статей і в значній мірі є актом непрямої дії. В законопроекті визначено суб'єкти і об'єкти кредитування. Окреслено, в цілому, участь та повноваження органів влади в реалізації Державної програми житлового кредитування громадян України. Визначено джерела фінансування програми. Передбачено створення Державного фонду житлового кредитування на базі Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву як центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом.

Значна кількість положень законопроекту носить загальний характер. Так, він не визначає категорій громадян, що мають право на отримання державних цільових довгострокових кредитів на пільгове будівництво (придбання) житла. Не визначаються засади відносин між комерційними банками (кредитними спілками) та Державним фондом житлового кредитування в разі здійснення ними спільного кредитування, а також порядок такого кредитування, особи, які мають право на отримання цих кредитів.

У статті 10 проекту наведено повноваження Кабінету Міністрів України, але визначення механізму придбання житла громадянами України за рахунок державних цільових довгострокових кредитів, є питанням законодавчого регулювання, і відповідне Положення має бути урегульоване у законі.

Стаття 13 проекту визначає засади побудови нової вертикалі центральних органів виконавчої влади, якій передбачено надати право державного регулювання у сфері кредитування населення для будівництва та придбання житла. Одночасно, у статті 6 зазначено, що державне регулювання кредитування громадян України на будівництво (реконструкцію) або придбання житла здійснюється через центральну спеціалізовану установу, яка утворюється в організаційній формі фонду.

Подібна організаційна форма не передбачає виконання функцій державного регулювання суспільних відносин і ці пропозиції потребують уточнення.

Не визначені у проекті питання сільського будівництва, які окрім побудови суто житла потребують значного покращання інфраструктури - доріг, соціальних об'єктів тощо.

В законопроекті відсутнє будь-яке фінансово – економічне обґрунтування внесених пропозицій. Статтею 23 передбачено формування обсягу ресурсів на надання державних цільових довгострокових кредитів громадянам України для будівництва (реконструкції) або придбання житла та обслуговування наданих кредитів за рахунок коштів Державного бюджету України, в обсязі трьох відсотків видаткової частини бюджету. У Пояснювальній записці не представлено пояснень щодо доцільності виділення саме таких сум і перспектив ефективного використання бюджетних коштів, зокрема у відповідності із наведеною у статті 27 залежністю кредитних пілґ від статусу позичальника - віку, наявності дітей тощо.

Статтею 7 пропонується здійснювати підтримку житлового будівництва або придбання житла для малозабезпечених верств населення України за рахунок виділення, в тому числі субсидій, субвенцій. Натомість, не визначено джерел надходження коштів для зазначених цілей та кому, в які терміни вони надаються. Відсильну норму щодо регулювання цих питань відповідним положенням Кабінету Міністрів України не можна вважати коректною. Вважаємо, що відповідні зміни мають бути внесені до Бюджетного кодексу України, зокрема необхідно визначити механізм розподілу субвенцій з Державного бюджету на будівництво житла між місцевими бюджетами.

Не чітко визначено у статті 8 порядок нарахування державних дотацій, які мають нараховуватись по кожному кредитному договору окремо. Наведене нижче посилання на визначення Кабінетом Міністрів України і передбачення у Законі України “Про державний бюджет України” на наступний рік окремим рядком загальної суми коштів державної дотації на

здійснення цільового довгострокового кредитування будівництва житла, не дає інформації чи входять дані витрати до складу 3 відсотків видаткової частини бюджету, що передбачені статтею 23. Відсутнє поняття “дотація” у статті 7 “Підтримка житлового будівництва”, в якій визначено форми надання державних коштів на будівництво (реконструкцію) або придбання житла для малозабезпечених верств населення України. Представлену редакцію статті 8 щодо надання дотацій, із відсутністю формалізованих показників і чітких критеріїв відбору об’єктів державної допомоги, можна розглядати як “запрошення” до корупційних дій відповідним працівникам фонду.

У статті 22 визначені джерела фінансування житлового кредитування громадян України. В тому числі передбачено отримання регіональними відділеннями центральної спеціалізованої установи (Фонду) коштів від проведення аукціонів, конкурсів, лотерей, тендерів, організацій виставок. Цей напрямок є комерційною діяльністю, що не властиве органам виконавчої влади. Там же, передбачено залучення благодійних внесків юридичних та фізичних осіб та інвестицій і кредитів іноземних і вітчизняних юридичних та фізичних осіб, але не визначено заходів щодо стимулювання резидентів і нерезидентів України, як то зазначено у статті 25, що ставить під сумнів дієвість цих пропозицій.

Не наведено у статті 26 заходів щодо організації контролю за використанням кредитних ресурсів, що спрямовуються центральною спеціалізованою установою (Фондом) на будівництво (реконструкцію) або придбання житла на вторинному ринку. Варто зазначити, що на первинному та вторинному ринках житла діє велика кількість спекулянтів, в результаті чого покупна ціна значно завищена і може стати джерелом “відмивки” бюджетних коштів.

У проекті чітко не визначено, чи мають громадяни право перебувати на обліку для поліпшення житлових умов. Зауважимо, що ціла низка положень законопроекту мають відсильний характер і передбачають

віднесення окремих питань щодо забезпечення громадян житлом до компетенції Кабінету Міністрів України, що, на наш погляд, може призвести до певних труднощів при застосуванні цього акту, у разі набрання ним чинності. Тому, було б слушним у Перехідних положеннях надати чинності цьому акту з моменту ухвалення необхідних рішень Кабінетом Міністрів України. Варто зазначити, що згідно частини 4 розділу 9 Прикінцеві положення передбачено набуття чинності цього Закону з 1 січня 2002 року, що надає цьому нормативному акту зворотну силу, бо він зареєстрований у Верховній Раді України 2 липня 2002 року.

Висновки:

1. Законопроект передбачає штучний перенос механізмів кредитування будівництва та придбання житла, що задіяні як апробація для вузького прошарку населення із обмеженим обсягом фінансування, на впровадження державного житлового кредитування широких верств населення, без наявних реальних джерел інвестування.

2. Враховуючи наявність значної кількості суперечностей та правових колізій, що виникають при опрацюванні законопроекту, вважаємо за доцільне подальшу роботу з проектом здійснювати в межах чи разом із Житловим кодексом України.

2.2.3. Проект Закону України „Про державне фінансування та цільове довгострокове кредитування будівництва житла”

Номер, дата реєстрації - 1285-1 від 01.07.2004р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи - Кабінет Міністрів України

Проект не прийнято - 05.10.2004р.

Представлений пакет законопроекту структурно повністю і текстуально в переважній мірі повторює зміст проекту Закону “Про державне соціальне житло та кредитування” та Пояснювальної записки до

нього (№3386-1 від 21.04.2004), в результаті чого можна зробити й аналогічні висновки щодо його положень.

2.2.4. Проект Закону України „Про державну підтримку будівництва житла для молоді”

Номер, дата реєстрації – 2630 від 13.01.2003р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Павловський М.А., Тимошенко Ю.В.

Знято з розгляду - 19.02.2004р.

Метою законопроекту є законодавче врегулювання забезпечення довгостроковими пільговими державними кредитами будівництва, придбання, реконструкції житла для молодих сімей та одиноких молодих громадян в Україні. Проект встановлює категорії осіб, що мають право на одержання пільгового кредиту, а також умови його надання різним прошаркам населення.

Запропонований віковий ценз віднесення особи до категорії “молодь” – визначено 30 років у випадку повної сім’ї (в тому числі без дітей) та неповної з дітьми, що не узгоджується з віковим цензом, встановленим статтею 1 Закону України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні”, згідно з якою до молоді, молодих громадян відносяться “громадяни України віком від 14 до 28 років”.

Законопроект не передбачає можливості поширення пільг щодо часткового погашення кредиту на залишок коштів по такому кредиту на самотніх молодих людей, у яких народжуються діти після отримання кредиту, в той час як в усіх інших випадках це має місце.

У пропозиції статті 10 проекту щодо додаткового виділення 40% коштів з місцевих бюджетів на пільгове довгострокове кредитування створення належних житлових умов для молоді не уточнюється, за рахунок яких саме коштів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів чи ні) має

здійснюватися таке доповнення. Крім того, для низових бюджетів (сіл, селищ) такий обсяг, враховуючи їх слабку доходну базу, виявиться непосильним, що, відповідно, потребує попередніх економічних розрахунків. Крім того, зазначена пропозиція не узгоджується з положеннями статті 143 Конституції України, якою право затверджувати місцеві бюджети та порядок розподілу коштів бюджетів віднесено до компетенції органів місцевого самоврядування.

Проект є актом непрямої дії, не регулює безпосередньо порядок надання кредитів, що потребує прийняття відповідної Постанови Кабінету Міністрів України.

Висновки:

1. Оскільки питання надання пільгових кредитів молоді для придбання (будівництва) житла вже врегульовано статтею 10 Закону України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” доцільно внести зміни до цього Закону, змінивши, за необхідності, умови надання кредитів.

2.2.5. Проект Національної програми забезпечення молоді житлом на 2003-2012 роки

Номер, дата реєстрації - 3098 від 11.02.2003р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Хомутич В.Ю., Павленко

Ю.О., Толстоухов А.В.

Знято з розгляду - 19.02.2004р.

У законопроекті пропонується визначити шляхи комплексного вирішення житлової проблеми молодих сімей та одиноких молодих громадян в Україні, через затвердження на законодавчому рівні довгострокової Національної програми забезпечення молоді житлом на 2003-2012 роки. Проектом передбачено суттєве збільшення обсягу коштів державного бюджету, що мають бути виділені, починаючи з 2004 року, на реалізацію

зазначеної програми. У законопроекті пропонується внесення змін до чинного законодавства України та здійснення організаційних заходів, з метою створення сприятливих умов функціонування ринкових механізмів кредитування будівництва та придбання житла молодими громадянами, передусім на основі подальшого розвитку системи іпотечного житлового кредитування.

Текст програми містить лише констатацію незадовільного стану забезпечення молоді житлом та визначення завдань і напрямів державної молодіжної політики щодо розв'язання житлових проблем, які мають переважно декларативний характер. Заходи по реалізації Національної програми забезпечення молоді житлом, що наведені у додатку 2, не структуровані щодо послідовності та етапності їх запровадження (за правило, визначено 2003-2004 рік, або ж весь період програми), відсутнє належне забезпечення взаємної відповідності здійснення заходів правового та організаційного характеру.

Програмою передбачено, в основному організаційно-правові напрями, які спрямовані на удосконалення системи кредитування будівництва. Текст Програми не дає повного уявлення щодо передбачення будівництва молодіжних житлових комплексів за рахунок коштів Державного бюджету, ролі держави у фінансуванні молодіжного будівництва та підтримки фінансово-кредитних установ в процесі кредитування.

Висновки:

1. Програма є актом рамкового типу і потребує суттєвого удосконалення, для планування заходів і прийняття інших нормативних актів з цього питання.

2.2.6. Проект Закону України „Про соціальне житло”

Номер, дата реєстрації - 3386 від 15.04.2003р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Коваль В.С., Римарук О.І.

Проект не прийнято - 15.11.2005р.

Законопроект спрямовано на визначення правових, організаційних, економічних та соціальних засад державної політики у сфері житлових відносин в умовах ринкової економіки.

У законопроекті пропонується формування фонду соціального житла, яке надається певним категоріям населення із державного, комунального та приватного житлових фондів. Проект визначає правовий режим соціального житла різних форм власності, що не підлягає змінам за будь-яких обставин, категорії осіб, яким таке житло може призначатися, порядок надання такого житла або набуття прав на нього, називає компетентні органи, які безпосередньо несуть відповідальність за забезпечення соціальним житлом тих осіб, які його потребують.

Згідно статті 1 проекту Закон визначає правові та організаційні, економічні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення соціальних гарантій в сфері житлових відносин. Однак, ідеологія законопроекту не в повній мірі відповідає основним положенням Концепції державної житлової політики, що схвалена Постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 року № 254, яка не передбачає утворення фондів соціального житла. У основних напрямках державної житлової політики, що визначені у зазначеній постанові, передбачено надання житла з державного житлового фонду або субсидій й пільгових кредитів, в тому числі для категорії соціально незахищених громадян, але відсутнє поняття соціальне житло. Одночасно, у шляхах реалізації державної житлової політики передбачено стимулювання житлового будівництва, а також розширення мережі спеціалізованих будинків для тимчасового проживання громадян, у вигляді гуртожитків, будинків-інтернатів, готелів-притулків.

Відповідно до частини 1 Пояснювальної записки обґрунтування прийняття проекту Закону України аргументується необхідністю розробки окремого спеціального закону, “як в інших демократичних країнах”, що

розвивалися за інших політико-економічних умов, громадяни мають інший менталітет, діяльність яких здійснювалась в іншому правовому полі. Вітчизняна законодавча база орієнтована на подальшу кодифікацію і створення базових законів можна розглядати, як тимчасовий захід. Автори пропонують регламентацію житлових відносин окремим законом, без його ув'язки із нормами діючого Житлового кодексу, що може привести не до оптимізації чинної нормативно-правової бази, як то зазначено авторами, а до її ускладнення.

Законопроект складається з загальної та особливої частин, проте така структура закону не є характерною для українського законодавства. Крім того, відносини управління не є предметом регулювання особливої частини. Варто зазначити, що запропонована у статтях 29 і 30 система подвійного управління державним та комунальним фондами соціального житла органами державної виконавчої влади та відповідними органами місцевого самоврядування у сфері житлової політики та житлового будівництва і у сфері соціальної політики не буде сприяти досягненню якісного надання житлових послуг та обслуговування знедолених верств населення. При цьому, норми статті 39 є відсильними, згідно яких діяльність житлово-експлуатаційних організацій, що обслуговують фонди соціального житла, визначається Положенням, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Потребують уточнення норми статті 5 щодо категорій населення, які забезпечуються соціальним житлом. Внесені пропозиції не відповідають переліку соціально незахищених громадян, який визначено у Концепції державної житлової політики та Житловому кодексі України. Вельми широке трактування може застосовуватись до такої категорії населення як “люди похилого віку”, що фактично дублює всі інші наведені категорії. Не визначені особи, що відносяться до категорії бідних, згадуваний реєстр бідних на сьогоднішній день не існує.

У законопроекті не надано визначення поняття “соціальні житлові фонди”, що використовується у статті 4. Не чітко визначено у статті 3 поняття соціального житла у частині його відмінностей від категорії державного житла, яке побудовано за рахунок бюджетів різних рівнів і надається громадянам (також у користування) згідно норм Житлового кодексу України. Не дається пояснень щодо критеріїв відбору та використання у термінологічному апараті законопроекту “встановлених в країні мінімальних житлових стандартів” (стаття 3) - за видами наданих послуг, за площею, місцем побудови тощо. Не надано роз’яснень щодо складу житлово – виробничих комплексів (стаття 24).

Стаття 8 законопроекту не узгоджена з частиною 2 статті 335 Цивільного кодексу, відповідно до якої безхазяйне майно переходить не у державну, а в комунальну власність. В статті 14 не відображено, що до комунального фонду соціального житла входять квартири та будинки, що визнані судом відумерлим майном (ст.1277 ЦК).

У законопроекті відсутнє будь-яке фінансово-економічне обґрунтування. На думку авторів, згідно Пояснювальної записки, реалізація проекту не потребує додаткових бюджетних витрат, оскільки передбачає фінансування в межах вже встановлених для цієї мети чинним законодавством України, в різних аспектах фінансової підтримки цієї групи населення шляхом перерозподілу і конкретизації та адресності бюджетних коштів, що виділені. Однак, у бюджетній класифікації відсутні поняття соціальних житлових фондів та соціального житла, не визначені рівні бідності, стандарти соціального та медичного обслуговування тощо. Автори проекту не дають обрахунків вартості утворення й навіть кількості очікуваних претендентів, наприклад, спеціальних житлових будинках для інвалідів та людей похилого віку, із розрахунку окремої кімнати - на одну особу, що будуть обов’язково забезпечуватись комплексом служб соціально-побутового призначення та медичного обслуговування і підсобним сільським

господарством для повного стовідсоткового задоволення потреби зазначеної категорії осіб в основних продуктах харчування власного виробництва, як то зазначено у статті 17. Не надано розрахунків для утворення, згідно статей 36-37, аналогічних комплексів для бідних та безпритульних. Існуючі гуртожитки, що перебувають у комунальній власності, перебувають у катастрофічному технічному стані через відсутність у місцевих бюджетах відповідних коштів, але, згідно статті 20 там передбачається розміщати для тимчасового проживання безпритульних та поодиноких громадян, віднесених до категорії бідних. Не визначені джерела фінансування будівництва комунального житла для поселення безпритульних та бідних, які, згідно статті 22, мають отримати його через два місяці тимчасового проживання у притулку чи гуртожитку. Не зазначені у проекті обсяги та джерела наповнення місцевих бюджетів для надання соціальної допомоги мешканцям соціального житла у вигляді субсидій, в тому числі для оплати за користування телефоном, ремонту житла тощо, як то передбачено у статті 35.

Впровадження в дію законопроекту потребує створення не лише фонду соціального житла, а й системи соціального захисту малозабезпечених громадян в цілому, оскільки згідно з проектом передбачено утворення житлово-виробничих комплексів, служб працевлаштування, юридичних, медичних, психологічних служб.

Стаття 13 передбачає, що видатки на формування державного фонду соціального житла складають 5% від усього обсягу видатків Державного бюджету. Однак, згідно статті 95 Конституції України розмір таких видатків може встановлюватись виключно Законом про Державний бюджет.

У законопроекті не встановлені засади відносин між власником приватного фонду соціального житла і органами соціального забезпечення (в проекті йдеться про угоду та довіреність), а також строк, на який надається житло власником приватного житлового фонду для використання його як

соціального, не урегульована можливість ліквідації приватного фонду соціального житла та наслідки цього для його мешканців. Не встановлено порядок забезпечення дотримання строків надання постійного соціального житла, передбачених статтях 11 та 22. Не визначений у статті 42 граничний термін здійснення органом соціального забезпечення плати за соціальне житло до працевлаштування дієздатної особи. Там же передбачено після працевлаштування такої особи здійснення перерахування роботодавцем суми плати за користування соціальним житлом із заробітної плати наймача, що обмежує конституційні права дієздатної людини.

У статті 27 проекту не визначено платника соціального житла, яке орендується у приватного власника. Натомість, у статті 42 зазначено критерій обрахування плати за користування соціальним житлом - загальна площа квартири, що ставить його врівень із наявним житловим фондом, яке знаходиться в експлуатації житлово-комунального господарства і нівелює само поняття соціального житла.

Висновки:

1. Представлений пакет документів є проектом нормативного акту непрямої дії, який потребує певного техніко-юридичного доопрацювання. Доцільність прийняття окремого закону, що має діяти у сфері регулювання Житлового кодексу України не визначена. Впровадження законопроекту може бути значно ускладнено через відсутність реального фінансово-економічного обґрунтування внесених пропозицій та невизначеність механізмів їх реалізації.

2. Потребує невідкладного перегляду затверджена Верховною Радою Концепція державної житлової політики (1995р.) для визначення шляхів розвитку житлово-комунального господарства, з урахуванням змін, що відбулися у суспільстві за 10 років.

2.2.7. Проект Закону України “Про державне соціальне житло та кредитування”

Номер, дата реєстрації - 3386-1 від 21.04.2004р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Добкін М.М.

Проект не прийнято - 15.11.2005р.

Законопроект спрямовано на створення умов для вирішення проблеми забезпечення житлом громадян України, які потребують соціального захисту або підтримки з боку держави, шляхом будівництва або придбання соціального житла, будівництва чи придбання житла за рахунок державних пільгових кредитів.

Проект Закону є нормативним актом непрямої дії, містить 17 статей, у яких зазначаються напрямки державного фінансування житлового будівництва та державного цільового довгострокового кредитування житлового будівництва. Норми, що визначають категорії громадян які забезпечуються соціальним житлом, порядок його надання тощо є відсильними.

Наведене у статті 1 визначення термінів потребує додаткового роз'яснення та редакційного опрацювання. Зокрема, термін “державний департамент соціального житла” ототожнено поняттю “фонд” і розглядається як “спеціалізована фінансова установа”. Одночасно, за назвою державний департамент є органом виконавчої влади і його у подальшому в цій же статті визначили як “кредитор – державний департамент соціального житла та кредитування”. Окрім того, у статті 5, зазначено, що державний департамент утворюється для виконання державних бюджетних програм, що більш притаманне організації в організаційній формі дирекції.

Термін “соціальне житло” визначено як житло, що будується та безоплатно надається у користування громадянам України, які потребують соціального захисту, без додаткового чіткого визначення його статусу та критеріїв формування. Зазначимо, що у проекті розглянуто питання надання

соціального житла виключно державної власності, але у частині фінансування передбачено планування відповідних витрат у місцевих бюджетах. У статті 7 визначено, що побудоване соціальне житло передається громадянам у користування в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, і не підлягає приватизації та піднайму, але не зазначено чи можна його дарувати, наслідувати тощо.

В законопроекті відсутнє будь-яке фінансово – економічне обґрунтування внесених пропозицій. У Пояснювальній записці наведені дані щодо кількості сімей, які перебували на початок 2003 року на квартирному обліку (1 млн. 533 тис.), і зазначено, що щорічно одержували житло протягом 2000 – 2002 років лише 1,6% тих, що перебували у черзі на житло на початок відповідного року. Але у прогнозі не наводяться навіть узагальнені цифри реально можливих витрат бюджетів різних рівнів та строкової перспективи досягнення мети за визначеним шляхом.

У статті 7 визначені джерела фінансування будівництва соціального житла - державний та місцеві бюджети, без додаткового пояснення порядку обрахування та затвердження пропозицій і власне наповнення, в першу чергу, місцевих бюджетів. Також немає інформаційного наповнення у статті 12 проекту, де в якості джерел формування ресурсів для державного цільового довгострокового кредитування будівництва (придбання) житла визначені саме кошти Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

У статті 10 не визначено особливостей формування програм забезпечення соціальним житлом громадян та їх статусу, а посилання на частину першу статті 8 цього проекту не підтверджується відповідним змістом. Норми статті 14 мали формувати обсяги кредитних коштів за рахунок Державного бюджету України, але визначене щорічне планування будівництва не узгоджується із практикою складання багаторічних програм будівництва багатоповерхових будинків і цикл будівництва одного будинку складає 2-3 роки. Аналогічна невизначеність і у статті 15 щодо формування

обсягів кредитних коштів за рахунок місцевих бюджетів - не наведено джерел отримання коштів на рівні місцевих рад, да й механізм формування не розкрито.

Стаття 13 має визначати пріоритетних учасників державного цільового довгострокового кредитування, але за відсутністю повноцінної класифікації громадян, які мають право на отримання соціального житла, питання не пріоритетних категорій населення не розкрито.

Невизначеним, через відсильну норму на чинне законодавство, залишилось у статті 16 й найгостріше та найважливіше практичне питання щодо права власності на житло, яке споруджується (придбавається) за рахунок коштів державного цільового довгострокового кредитування та на земельну ділянку під цим житлом - коли воно набувається, ким і за яких умов набувається.

Потребують доопрацювання засади державного цільового довгострокового кредитування житлового будівництва (стаття 11), до яких включено два провідних фактори пільгового кредитування - довгострокові пільги населенню за рахунок державних інвестицій та часткова компенсація відсоткової ставки кредитів для комерційних банків, і наведено посилання на іпотеку, що визначає заставну форму кредитування під землі або нерухомість.

Висновки:

1. Законопроект є актом рамкового типу, який, у порівнянні із першою версією з цієї тематики (№3386 від 15.04.2003), більш узагальнено розглядає питання і соціального житла і кредитування, впровадження якого має бути забезпечено розробкою значної кількості відповідних нормативних актів.

2.2.8. Проект Закону України “Про запровадження деяких механізмів стимулювання у житловому будівництві”

Номер, дата реєстрації - 6216 від 05.10.2004р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Сухий Я.М., Шаров І.Ф.

Проект відкликано - 14.12.2004р.

Законопроект спрямовано на подальше впровадження нових організаційних форм у фінансуванні житлового будівництва в Україні.

Закон направлений на запровадження програм соціального забезпечення населення України, шляхом залучення банками, за погодженням з будівельними компаніями, у довірче управління коштів фізичних осіб з наступним їх спрямуванням на придбання іпотечних сертифікатів, з урахуванням положень Закону України "Про проведення експерименту у житловому будівництві на базі холдингової компанії "Київміськбуд", із відповідним скасуванням даного Закону.

Законопроектом визначаються питання організації довірчого управління фондами банківського управління, оподаткування доходів учасників фондів банківського управління та уповноважених банків, умови виплат учасникам фондів банківського управління.

Закон України „Про проведення експерименту у житловому будівництві на базі холдингової компанії „Київміськбуд” прийнято у 2000 році і експеримент повинен проводитись до 1 січня 2006 року. Автори проекту не представили даних щодо ефективності експерименту, але серед інших посилок присутній аргумент “покращання становища та розвитку банків та компаній, що прийняли участь в експерименті”, який не можна сприймати в якості показника соціального задоволення суспільства.

Пропозиції, що внесені у законопроекті не корелюються з нормами ряду діючих законів і потребують уточнення. Зокрема, у статті 8 пропонується пільгове оподаткування доходів учасників фондів банківського управління та уповноважених банків, що потребує узгодження з частиною 3

статті 1 Закону України "Про систему оподаткування" та пунктом 2 статті 27 Бюджетного кодексу України.

Одним із засобів захисту учасників фондів банківського управління є спрямування коштів цих фондів виключно на придбання іпотечних сертифікатів, забезпечених об'єднаним іпотечним боргом. Для забезпечення надійного захисту учасників фондів вважаємо за доцільне врегулювати кредитні відносини придбання сертифікатів, пов'язані з фінансуванням будівництва житла. Законопроект не регулює відносини між уповноваженими банками та будівельними компаніями. Відносини між уповноваженим банком та учасниками фондів банківського управління передбачено будувати на договірній основі, однак істотні умови договору довірчого управління не визначені. Проект не регулює відносин, пов'язаних із залученням коштів для будівництва житла. Поза сферою регулювання залишаються відносини, що пов'язані із спрямуванням залучених коштів на будівництво житла.

Висновки:

1. Питання розгляду внесення змін в умови проведення експерименту у житловому будівництві на базі холдингової компанії "Київміськбуд", особливо у напрямку подальшого розширення сфери його дії, доцільно здійснювати виключно після ретельного вивчення отриманих результатів та отримання наукової експертизи, в першу чергу, щодо оцінки можливих наслідків побудови "фінансової піраміди" у період перегріву економіки.

2. При доопрацюванні проекту доцільно здійснити узгодження пропозицій з нормами Законів України "Про недержавне пенсійне забезпечення" та „Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати”.

2.2.9. Проект Закону України “Про деякі заходи щодо стимулювання соціального житлового будівництва”

Номер, дата реєстрації - 6217 від 05.10.2004р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Станецький Г.С., Шаров І.Ф.

Вручено для ознайомлення - 19.10.2004р.

Проект Закону спрямовано на визначення політико-правових, соціально-економічних та організаційних засад регулювання відносин у сфері житлового будівництва, якими передбачається досягнути максимальних економічних інтересів суб'єктів ринку житла.

Законопроектом встановлюються принципи та мета соціального житлового будівництва. Організаційною формою виконання функції житлового забезпечення є затвердження програм соціального житлового будівництва на місцевому, регіональному або загальнодержавному рівні. Запропонований механізм поширюється на громадян України рівень забезпечення житлом яких є нижчим мінімального житлового стандарту, що введено у проекті в якості критерію розвитку, та які потребують поліпшення житлових умов і визначаються за квартирним обліком в органах місцевого самоврядування.

Соціальне житлове будівництво стимулюється шляхом надання громадянам цільових довгострокових позик на пільгових умовах за рахунок бюджету та надання пільг будівельним підприємствам.

Фінансування загальнодержавних програм соціального житлового будівництва здійснюється через Фонд соціального житлового будівництва, що створюється при КМУ. Проект визначає засади управління Фондом.

Як зазначено у розділі 2 Пояснювальної записки метою розробки та прийняття проекту є закладення політико-правових, соціально-економічних та організаційних засад регулювання відносин у сфері житлового будівництва, а його актуальність викликана необхідністю систематизації

норм, присвячених регулюванню відносин, пов'язаних із соціальним житловим будівництвом на основі комплексного підходу до вирішення цієї проблеми. Натомість, проект є нормативним актом непрямої дії, а структура та зміст не визначають системного підходу до даної сфери суспільних відносин.

Законопроект містить способи державного стимулювання будівництва житла, проте не розкриває сутності соціального житлового будівництва та механізми його здійснення.

Додаткового опрацювання потребують наведені у статті 1 терміни. Запропонований до вживання термін “мінімальний житловий стандарт” не відповідає загальноприйнятому тлумаченню поняття “стандарт”, а даний показник має визначатись як сукупність якісних та кількісних ознак житла. Використання у другому терміні слова “програма”, із визначенням в якості обґрунтованої послідовності сумісних дій, не відображає в повній мірі сутності поняття і вносить певні суперечності у діюче законодавче поле, що чітко визначено у Законі України “Про державні цільові програми”.

Визначення потребують поняття соціального житлового будівництва і соціального житла.

У статті 3 законопроекту не визначено категорії осіб, на які поширюється дія цього Закону, відсутнє посилання на інші Закони України, які регулюють ці питання.

Стаття 7 проекту, у якій визначається Порядок державного фінансування соціального житлового будівництва, має відсильну норму на рішення Кабінету Міністрів України. Одночасно, наявність у частині 2 пропозицій щодо включення до складу державних довгострокових пільгових позик витрат на обзаведення домашнім господарством у сільських місцевостях, навіть без визначення їх складу, робить фінансування цих пропозицій за рахунок державних бюджетів мало реальними.

У законопроекті відсутнє будь-яке фінансово-економічне обґрунтування. На думку авторів, згідно розділу 5 Пояснювальної записки, реалізація проекту не потребує додаткових бюджетних витрат. В той же час, у законопроекті не передбачено стягування плати за користування позикою, що потребує певних компенсаційних виплат банкам та іншим кредиторам.

Для суб'єктів господарської діяльності, які беруть участь у виконанні програм соціального житлового будівництва в якості забудовників, запроваджується пільговий режим оподаткування, що полягає в звільненні від сплати податку на додану вартість, який також вплине на доходну частину бюджету.

У законопроекті не визначено, в чому полягають задекларовані у Пояснювальній записці сприятливі фінансово-економічні умови інвестування у будівництво. Проект не регулює порядок надання позик на пільгових умовах та напрями їх інвестування.

Не розкривається у проекті й механізму підвищення рівня соціальної захищеності широких верств населення, які не завжди отримують заробітну плату мінімального рівня і не будуть мати у перспективі реальної нагоди для повернення навіть пільгових позик.

Передбачено у законопроекті функціонування спеціальних позабюджетних фондів соціального житлового будівництва, що мають формуватися за рахунок коштів місцевих бюджетів. Проте відповідно до ст. 13 Бюджетного кодексу України створення позабюджетних фондів органами місцевого самоврядування заборонено.

Висновки:

1. Законопроект не містить господарсько-правових новел і не вирішує поставлену мету - збалансувати економічні інтереси суб'єктів ринку житла та права широких верств населення на житло та створення економічних умов

для гарантування конституційного права громадян на житло незалежно від їх соціального статусу та рівня доходів.

2.2.10. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" (щодо порядку розподілу коштів при ліквідації об'єднання)

Номер, дата реєстрації - 6049 від 19.08.2004р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Беспалий Б.Я., Бондаренко В.Д.

Вручено для ознайомлення - 07.09.2004р.

Розробка законопроекту спрямована на визначення порядку розподілу залишкових коштів при ліквідації об'єднання, що в певній мірі сприятиме захисту майнових прав та законних інтересів членів об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Представлений проект закону має досить обмежену сферу впливу, що у певній мірі обумовлено редакцією прийнятого Закону України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку". Згідно статті 28 Закону ліквідація об'єднання здійснюється за причинами фізичного чи економічного знищення предмету розгляду, до яких можна віднести руйнування житлового комплексу та придбання його однією особою, або відчуження житлового комплексу за рішенням суду. Інших причин, зокрема самоліквідації на вимогу певної частини членів об'єднання, не передбачено.

Рішення суду, за правило, приймається через наявну прострочену заборгованість, саме це має бути передумовою розгляду пропозицій і регулюватись нормами Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом", а внесені у проект пропозиції треба корелювати із нормами Цивільного кодексу України.

У відповідності із термінологією останнього авторські пропозиції щодо сплати боргів та інших витрат, передбачених законом чи статутом об'єднання, треба розуміти як задоволення вимог кредиторів. У ході ліквідації об'єднання спочатку має розраховуватися із своїми кредиторами, і лише потім розподіляються залишкові кошти між членами об'єднання. Даний порядок у законопроекті не прописано.

Проектом передбачено здійснення заліку заборгованості кожного члена об'єднання перед об'єднанням. Проте, у проекті не визначено механізм такого заліку, відносини юридичної особи із членами об'єднання, які мають заборгованість перед об'єднанням. Крім того, слід врахувати ситуацію, коли майно, що належить членам об'єднання, менше ніж загальне майно, яке перебуває у загальному користуванні, і не може розподілятися між усіма власниками пропорційно їхнім часткам у майні, що перебуває у загальному користуванні.

Висновки:

1. Через низьку техніку написання законопроект вимагає ретельного доопрацювання.

2. Представлені проектні пропозиції підтверджують недосконалість Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" і необхідність його системного розгляду, в тому числі у питаннях ліквідації об'єднання.

2.2.11. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" (щодо створення та діяльності об'єднань)

Номер, дата реєстрації - 6186-1 від 01.11.2004р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи - Кабінет Міністрів України

Проект відкликано - 08.02.2005р.

Законопроект спрямовано на уточнення визначення порядку прийняття рішення про створення об'єднань співвласників багатоквартирного будинку та врегулювання питання передачі житлового будинку у спільну власність членів об'єднання.

Внесені пропозиції спрощують порядок утворення об'єднань. Зокрема, у пункті 3 щодо доповнень до статті 6 передбачено створення об'єднання у будинку, в якому приватизовано три і більше квартири та/або нежилі приміщення за ініціативою їх власників, а якщо вони не бажають цього то ініціатором створення може бути власник будинку. Таким чином, порушуються конституційні права громадян щодо вільного вступу до об'єднань.

У проекті передбачено погіршення гарантій дотримання прав власників квартир, які не є членами об'єднання. Так, у частині 7 статті 22 зазначено, що власники квартир зобов'язані укласти договір з управителем про обслуговування та оплату комунальних послуг (за розрахунками та даними об'єднання) незалежно від членства в об'єднанні.

У статті 22 законопроекту пропонується скасувати обов'язок балансоутримувача за власний рахунок встановлювати загальнобудинкові прилади обліку.

Висновки:

1. Запропоновані зміни до Закону не дають чіткої відповіді на численні питання щодо економіко-правової доцільності утворення об'єднань та регулювання відповідних відносин. Законопроект має дискримінаційний характер.

2.2.12. Проект Закону України про внесення змін до Закону України “Про житловий фонд соціального призначення”

Номер, дата реєстрації - 2557 від 16.11.2006р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи - Кабінет Міністрів України

Передано на розгляд комітету - 02.11.2004р.

Основною метою розробки зазначеного законопроекту є усунення неузгодженостей між законами України «Про житловий фонд соціального призначення», який набуває чинності з 1 січня 2007 року, та «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» в частині існування закладів соціального захисту для бездомних громадян.

На сьогодні здійснюється робота щодо утворення мережі закладів соціального захисту для бездомних громадян відповідно до законів України "Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей" та „Про соціальні послуги”. В цих закладах бездомним громадянам мають надаватися тимчасове житло, соціальні послуги, зокрема, харчування, медична допомога, допомога у відновленні документів, у реєстрації їх переважного місця перебування тощо. Разом з тим, залишається невирішеним питання надання бездомним громадянам соціального житла.

Закон України “Про житловий фонд соціального призначення” є спеціальним Законом, який регламентує врегулювання проблеми створення і використання фонду соціального житла, визначає правові та організаційні, економічні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення соціальних гарантій у сфері житлових відносин, реалізації конституційного права незахищеними верствами населення України, зокрема, бездомними громадянами, на житло в нових соціально-економічних умовах.

Однак цей Закон не враховує положень законів України „Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей” та „Про соціальні послуги”. Так, відповідно до Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” спеціалізований будинок для бідних та безпритульних є установою соціального обслуговування, яка створюється з метою повного забезпечення бідних та безпритульних громадян приміщеннями для проживання, їжею, передбаченою законодавством медичною, правовою, соціальною, психологічною та побутовою допомогою,

допомогою щодо працевлаштування. Але, категорія „бідні” не може слугувати критерієм для надання соціального житла, оскільки особи, які відносяться до цієї категорії, визначаються за відносним критерієм, згідно з яким до категорії бідних належать майже 13 млн. осіб.

Водночас в Україні вже функціонує мережа установ (закладів), що забезпечують громадян похилого віку, інвалідів, бездомних громадян, осіб, звільнених з місць позбавлення волі та інших, тимчасовим притулком (постійним місцем проживання) та іншими видами соціальних послуг.

Установи (заклади) соціального обслуговування визначені законами України „Про соціальні послуги”, „Про статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту”, „Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку”, „Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей”, „Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у вигляді позбавлення волі або обмеження волі на певний строк” тощо. Це - інтернатні установи для громадян похилого віку та інвалідів, центри реабілітації інвалідів, центри соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, заклади соціального захисту для бездомних громадян – будинки нічного перебування, центри реінтеграції, соціальні готелі. Тобто утворювати установу, яка буде дублювати діяльність вже діючих установ і закладів соціального обслуговування, вважається за недоцільне. Крім того, це потребуватиме значних видатків з бюджету.

Слід зазначити, що відповідно до Закону України „Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей” Мінпраці, як центральним органом виконавчої влади, що забезпечує соціальний захист бездомних громадян та осіб, звільнених з місць позбавлення волі, протягом 2006 року розроблено та прийнято низку нормативно-правових актів, зокрема, Типові положення, які врегульовують порядок утворення та функціонування закладів соціального захисту для бездомних громадян. Зазначеними положеннями, затвердженими наказом Мінпраці від 14.02.2006

№ 31, який зареєстровано у Мін'юсті 21 квітня 2006 року за № 474/12348, передбачено умови прийому та здійснення реєстрації бездомних громадян.

Зважаючи на викладене, та враховуючи, що установи (заклади) соціального обслуговування не є соціальним житлом, тобто їх діяльність має регулюватися Законом України „Про соціальні послуги”, а надання допомоги, зокрема, бездомним громадянам – відповідно до норм Закону України „Про основи соціального захисту для бездомних громадян і безпритульних дітей”, Мінпраці України підготовлено проект закону “Про внесення змін до Закону України “Про житловий фонд соціального призначення”.

Слід зазначити, що не вбачається за доцільне у зв'язку з прийняттям Закону України „Про житловий фонд соціального призначення” вносити зміни до вищезгаданих законів, оскільки зміна умов та порядку надання соціальних послуг, у тому числі тимчасового притулку та допомоги бездомним громадянам, буде потребувати змін у підходах, методах і формах роботи з цією категорією громадян, які визначалися на підставі європейських стандартів та за участю міжнародних організацій. Крім того, такі зміни потребуватимуть додаткових витрат з бюджету.

Висновки:

Прийняття цього Закону сприятиме розвитку єдиної державної системи соціального захисту бездомних громадян, що почала утворюватись відповідно до Закону України “Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей”, реалізації прав, гарантованих Конституцією України, для осіб, які отримують послуги в закладах для бездомних громадян, зокрема, права на житло.

2.3. Правове регулювання господарської діяльності підприємств житлово-комунальної сфери

2.3.1. Проект Закону України “Про Державну програму реформування, модернізації та розвитку комунальної енергетики України”

Номер, дата реєстрації - 4094 від 03.09.2003р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Сабашук П.П.

Вручено для ознайомлення - 09.09.2003р.

Відповідно до Пояснювальної записки внесений законопроект спрямований на створення сприятливих умов для реформування та модернізації комунальної енергетики України, в тому числі створення конкурентних відносин в галузі, використання новітніх ресурсо- та енергозберігаючих технологій, впровадження технологій комбінованого виробництва електроенергії та теплової енергії, а також використання скидного енергопотенціалу, залучення додаткових інвестицій в розвиток галузі.

В порушення вимог Регламенту Верховної Ради України автори проекту не визначають його місце у вітчизняному законодавчому полі і зв'язок з іншими нормативними актами, необхідність прийняття проекту саме у такій формі.

На розгляд Верховної Ради України фактично представлено проект дослідження одного із напрямків розвитку перспективної науково-технічної розробки, але не державну програму вартістю більш ніж 16 мільйонів гривень із бюджетних коштів, яка не відповідає вимогам Закону України про державні цільові програми. У проекті немає, як то зазначено у Законі, ні чітко сформульованих завдань, ні заходів, ні комплексності підходів та їх взаємної ув'язки, узгоджених за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

У тексті проекту програми задекларовано, що “основний зміст Програми – перелік і послідовність дій по реформуванню і розвитку комунальної теплоенергетики”, але далі зазначено, що “на початку виконання Програми необхідно розробити ряд нормативна-методичних документів, які б чітко регламентували організацію її виконання та реалізацію заходів”. До них у законопроекті віднесено саме ті питання, які треба визначати ще на стадії концептуального опрацювання - створення механізму стимулювання, вдосконалення системи штрафних санкцій тощо. При цьому присутнє постійне посилення не на діюче законодавство, а на вельми спірні за своєю суттю або формою проекти законів (наприклад, ратифікація Кіотського протоколу, власні проекти) та побажання, що не входять до компетенції Верховної Ради України (наприклад, “пропозиції по ресурсо- та енергозбереженню в комунальній теплоенергетиці повинні стати обов’язковою частиною регіональних та муніципальних програм соціально-економічного розвитку регіону чи муніципального утворення”). Таким чином на розгляд Верховної Ради України представлено матеріал, на основі якого можна лише починати формувати програму, і бачення автора щодо концептуальних підходів до розв’язання окремих проблемних питань.

У проекті закону автор визнає, що програма тільки буде створюватись і, при цьому, “може ґрунтуватись” на ряді нормативно-правових документів, основний з яких ще тільки на стадії опрацювання - Енергетична стратегія України до 2030 року і подальшу перспективу, а в інших, базове поняття законопроекту - когенераційні установки, не згадуються, що ставить під сумнів реальність запропонованих механізмів реалізації.

Варто зазначити, що у законопроекті відсутнє тлумачення терміну “комунальна енергетика”, яку можна розглядати, як складову частину комунальної власності, або підприємства, які виробляють, а може транспортують різні види енергії для обслуговування комунальних установ, тощо. У пояснювальній записці автор визнає, що “комунальна сфера

розглядається, як складова частина загальнодержавної енергетики”, але таке тлумачення суперечить загальноприйнятому визначенню комунальної сфери, а подібна постановка питання ускладнює розуміння основного завдання Програми, визначеного як “виведення комунальної енергетики України з глибокого кризового стану”.

У тексті проекту програми автор зазначає, що “в цих документах відсутній ряд положень, які б забезпечували державну підтримку і стимулювання розвитку комунальної енергетики”. Натомість, в якості фінансового забезпечення виконання Програми пропонується на третину за рахунок державних бюджетних коштів, а на дві третини – за рахунок інвесторів та місцевих ресурсів. При цьому, автор визнає, що “місцеві влади також не спроможні здійснити перебудову комунальної енергетики на своєму рівні у зв’язку з дефіцитом коштів місцевих бюджетів, яких ледве вистачає на фінансування мінімального рівня комунальних послуг” та “рівень доходів населення не дозволяє повністю і своєчасно сплачувати житлово–комунальні послуги”, а напрямки використання місцевих бюджетів є прерогативою місцевих рад. Джерела надходжень від інвесторів, доля яких передбачена у розмірі близько 10%, додаткових пояснень не наведено. Присутні й інші неточності. Так, у частині 8 “Фінансове забезпечення виконання програми” серед основних джерел фінансування на 2004 – 2013 року визначені вже кредитні кошти Національного банку України, який згідно закону не має права фінансувати проекти, і знов без наведення механізмів реалізації авторської ідеї.

У законопроекті наведено досить багато розрахунків, але викликає великий сумнів порядок загальної вартості програми реформування всієї підгалузі - менш ніж 20 мільйонів гривень. За оцінками експертів загальна потреба може бути у 1000 разів більше.

Відсутні будь-які розрахунки та пояснення щодо механізму реалізації пропозиції щодо “збереження існуючого співвідношення цін і тарифів на

теплопостачання та електроенергію для побутових потреб до доходів громадян”. Якщо виходити із “концептуального положення Програми, яке полягає в тому, що за період її реалізації досягається перехід роботи комунальної сфери країни на рівень ринкових цін та тарифів на енергоносії та комунальні послуги”, то для компенсації зростання доходів підприємств треба визначити динаміку не поступової, а стрибкоподібної зміни рівня мінімальної заробітної плати, що у сучасних умовах навряд чи реально і занадто слабо прогнозується.

Передбачено у програмі й “удосконалення системи управління”, яке “включає розмежування та впорядкування функцій центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”, однак без ув’язки із адміністративною реформою, і “впорядкування відносин власності” без деталізації подальших заходів. Наводиться декларація для майбутніх виконавців, що “ефективне управління діяльністю підприємств потребує розроблення виробничої та інвестиційної програм”. Аналогічні завдання-доручення закладені й у розділі 12 “Організаційне, науково-технічне, кадрове та інформаційне забезпечення виконання Програми”, у якому, на наш погляд, повинно бути чітко окресленим конкретні дії, тим більш на перший рік здійснення. Натомість, автор передбачає лише “визначати структури, які будуть керувати та відповідати за виконання Програми”, “прийняти необхідну законодавчу та нормативно-правову базу”, але без визначення переліку нормативних актів. Далі передбачається “створення робочої групи Комітету Верховної Ради...з метою вивчення потреб регіонів і міст та вивчення можливостей фінансування такої модернізації”.

Висновки:

1. Законопроект потребує докорінного техніко-юридичного, фінансово-економічного, технолого-господарського та редакційного доопрацювання.

2.3.2. Проект Закону України “Про Львів - місто культурної спадщини”

Номер, дата реєстрації – 2194 в редакціях від 17.11.2006р. та 28.11.2006р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Писарчук П.І.

Вручено для ознайомлення - 22.09.2006р.

Відповідно до Пояснювальної записки внесений законопроект визначає культурний та адміністративний статус міста Львова і має забезпечити нормативно-правову базу для надання з боку держави і здійснення Львівською міською радою, виконавчим органом, міським головою додаткових повноважень та обов'язків щодо сфери соціально-економічного розвитку міста та регулювання суспільних відносин у сфері створення, збереження та використання культурних цінностей та охорони культурної спадщини.

Концепція проекту відображає погляди автора щодо необхідності розв'язання проблеми охорони та збереження історико-архітектурного середовища міста Львова як адміністративного центра Львівської області на державному рівні. Законопроект містить положення, які відображають специфіку Львова, як адміністративного, культурного та регіонального центру держави, визначає функції Львова як міста увібравшого значну кількість об'єктів культурної спадщини національного та всесвітнього значення та адміністративного центру, обґрунтовує положення виконавчих органів та посадових осіб у місті Львові. Автором запропоновано утворення уповноваженого органу охорони культурної спадщини Львівської міської ради, який має формуватися Львівською міською радою за погодженням із центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини. До повноважень зазначеного органу передбачено віднести питання затвердження міської інфраструктури у тісному взаємозв'язку з вирішенням проблем збереження архітектурно-історичного середовища, створення дієвого механізму реалізації цього завдання.

Проектом також визначено основні принципи та джерела формування матеріальної та фінансової бази міста Львова, гарантії забезпечення здійснення містом своїх функцій, відповідальність його органів і посадових осіб, особливості бюджету міста. Фінансування охорони культурної спадщини передбачається здійснювати за рахунок коштів загального і спеціального фондів Державного бюджету України, бюджету Львівської міської ради, джерелами фінансування можуть бути кошти власників пам'яток чи уповноважених ними органів або осіб, кошти замовників робіт, благодійні внески та пожертвування.

На нашу думку, законодавче визначення шляхів організаційно-фінансової підтримки найбільш відомих у світі міст України, в першу чергу, визнаних ЮНЕСКО, дійсно необхідно. Але, предмет регулювання та основні положення проекту не в повній мірі відповідають Конституції України і не узгоджуються із низкою основоположних законодавчих актів України.

Надання місту Львову спеціального статусу та врегулювання особливостей здійснення місцевого самоврядування у цьому місті є можливим виключно за умов попереднього внесення відповідних змін до Конституції України. У разі необхідності надання спеціальної державної підтримки розвитку міста Львова і, зокрема, збереження унікальних об'єктів культурної спадщини, розташованих на його території, відповідні заходи, на наш погляд, можуть бути здійснені на основі відповідної державної програми, затвердженої законом України, щорічного виділення на різних рівнях, відповідно до цієї програми, бюджетних коштів та реалізації передбачених програмою заходів за участю органів самоврядування міста Львова.

Висновки:

1. Потрібен системний підхід до утримання пам'яток

2.3.3. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії "Київміськбуд"(щодо будівельних палат)»

Номер, дата реєстрації – 2238 в редакціях від 14.11.2006р. та 16.11.2006р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Стретович В.М.

Вручено для ознайомлення - 16.11.2006р.

Законопроектом пропонується внести зміни до частин першої - третьої пункту п'ятого статті 9 Закону України «Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії "Київміськбуд"», а саме виключити можливість створювати будівельні палати міст і регіонів та виключити можливість Будівельної палати України засвідчувати торговельні та портові звичаї, прийняті в Україні, обставини форс-мажору відповідно до умов зовнішньоторговельних угод і міжнародних договорів України, створювати морські арбітражні комісії та міжнародні комерційні арбітражні суди.

Як вірно зазначено у висновку Головного науково-експертного управління, *питання утворення та діяльності недержавних неприбуткових самоврядних організацій суб'єктів будівельного ринку доцільніше визначати у Законі України "Про основи містобудування", в якому мають встановлюватися правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні.* Це зумовлено тим, що Закон України "Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії "Київміськбуд" має тимчасовий характер, оскільки діє до 1 січня 2011 року (ст. 2). До того ж відповідні норми знаходяться ст. 9 "Прикінцеві положення" Закону, яка має регулювати питання, пов'язані з набранням чинності цим Законом.

Крім цього, у пункті 3 не визначено статус будівельних палат міст та регіонів, які не ввійдуть у Будівельну палату України. Необхідність вирішення цього питання пояснюється тим, що Будівельна палата України та будівельні палати міст та регіонів є добровільними недержавними самоврядними

організаціями у зв'язку з чим навряд чи можливо у законі встановлювати їх обов'язок об'єднуватися в єдину Будівельну палату України, що практично впливає із змісту проекту.

Висновки:

1. Норми проекту не містять законодавчих новацій.

2.4. Правове регулювання відносин власності на об'єкти ЖКГ

2.4.1. Проект Закону України “Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності”

Номер, дата реєстрації - 0952 від 14.05.2002р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Матвеев В.Й.

Проект не прийнято - 05.02.2004р.

Перша редакція даного законопроекту зареєстрована у Верховній Раді України 30 грудня 1999 року.

Законопроект визначає основні засади та порядок здійснення права комунальної власності та правові основи управління об'єктами права комунальної власності, а також управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст.

До позитиву проекту можна віднести застосування термінів, що використовуються у законопроекті, у значенні, в якому вони використовуються в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Це сприятиме однозначності в трактуванні Закону при його застосуванні.

Сам законопроект по тексту перекликається з нормами Законів “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про власність”, “Про господарські товариства”, а в деяких статтях навіть їх дублює. Зокрема, у статтях 11 щодо правомочності сільської, селищної, міської ради щодо комунальної власності, та 12 щодо правомочності виконавчих органів сільських,

селищних, міських рад щодо комунального майна, повторюються відповідні повноваження з Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Проектом Закону встановлюється порядок управління об’єктами права комунальної власності, визначаються уповноважені особи, що здійснюють таке управління.

Законопроектом встановлюється детальний механізм здійснення управління корпоративними комунальними правами. Так, регулюється порядок призначення осіб, що займають посади у органах управління господарських товариств і здійснюють функції з управління комунальними корпоративними правами шляхом реалізації прав акціонера. Звертаємо увагу на той факт, що така уповноважена особа зобов’язана погоджувати з головою відповідної ради при розгляді загальними зборами товариства питань щодо розподілу прибутку товариства, інші питання стосовно господарської діяльності товариства, а також будь-які інші, що відображаються у договорі доручення. Також законопроект зобов’язує надавати відповідному органу оперативну інформацію про фінансовий та майновий стан товариства, пропозиції на підставі фінансового стану товариства. Тобто, у законопроекті можна прослідкувати опосередкований контроль з боку органа місцевого самоврядування за діяльністю товариства, в статутному фонді якого є хоч невелика частка акцій, що належить відповідній територіальній громаді.

Законопроектом вводиться інститут спільної сумісної та спільної часткової власності територіальних громад. Хоча такий інститут існує і до прийняття зазначеного проекту але, враховуючи специфіку права комунальної власності, не знайшов свого поширення із-за не врегулювання даного питання на законодавчому рівні.

Суб’єктами управління об’єктами спільної власності територіальних громад передбачаються відповідно районні чи обласні ради, які, в свою

чергу, можуть уповноважувати відповідних осіб на здійснення функцій з управління такими об'єктами.

Детально визначаються права територіальної громади – учасника спільної власності розпоряджатися своєю часткою у спільному майні; відносини, що виникають при виділенні частки із спільного майна, зверненні стягнення на таку частку.

Окремий розділ присвячений визначенню правового режиму комунального підприємства та організації, окремо визначаються особливості управління об'єктами права комунальної власності в містах Києві та Севастополі.

Представлений законопроект містить ряд недоліків, зокрема, стаття 22 проекту відносить до об'єктів права спільної власності лише майно, що було передане до комунальної власності областей та районів до 12 червня 1997 року. При цьому правовий статус такого майна переданого після зазначеної дати не врегульований.

У частині 1 статті 11 до правомочності сільської, селищної, міської ради щодо комунальної власності віднесено погодження цін та тарифів на продукцію і послуги, які виробляються та надаються комунальними підприємствами, установами, організаціями, і встановлення порядку контролю за ефективним використанням комунального майна. Проте, погодження цін та тарифів на продукцію стосується фінансово-господарської діяльності підприємства та до інституту власності відношення не має. Аналогічне перебільшення повноважень наведено у статті 16 щодо порядку здійснення уповноваженою особою функцій з управління об'єктами права комунальної власності.

У частині 2 статті 24 передбачено проведення референдуму, опитування чи іншого способу врахування громадської думки жителів відповідних територіальних громад щодо доцільності утворення, будівництва відповідних об'єктів права комунальної власності. Однак,

вирішення даного питання не відноситься до виключної компетенції референдуму згідно Закону “Про всеукраїнський та місцевий референдуми”. Тобто, дане питання може, але не зобов’язано вирішуватися референдумом. Враховуючи, що проведення референдуму потребує значних коштів, доцільно віднести вирішення даного питання до відповідних рад.

Висновки:

1. Зміст законопроекту в повній мірі відповідає поставленій меті, але через вузько політичні погляди депутатів Верховна Рада України його не підтримала у другому читанні і в цілому, законопроект відхилено.

2.4.2. Проект Закону України “Про право комунальної власності та управління правами комунальної власності”

Номер, дата реєстрації - 6042 від 12.08.2004

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Семенюк В.П.

Проект не прийнято - 09.09.2005р.

Законопроект спрямований на визначення основних засад та порядку здійснення права комунальної власності, правових основ управління об'єктами права комунальної власності, а також управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст.

Метою пропонованого проекту є вдосконалення правового регулювання відносин, пов'язаних з набуттям, здійсненням та припиненням права власності на майно, що належить територіальним громадам сіл, селищ, міст (об'єкти права комунальної власності), об'єктів їх спільної власності, а також відносин, пов'язаних з управлінням об'єктами права власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у місті (у разі їх утворення) та об'єктами їх спільної власності.

Предметом регулювання законопроекту є визначення схеми управління об'єктами права комунальної власності. Визначені об'єкти і суб'єкти права комунальної власності, реалізація функцій управління об'єктами права комунальної власності, повноваження відповідних органів, порядок передачі функцій управління комунальними корпоративними правами, особливості управління об'єктами спільної власності, правовий режим майна комунального підприємства.

Проект складається з дев'яти розділів, яких визначено сферу застосування закону, об'єкти та суб'єкти права комунальної власності, підстави набуття права комунальної власності, встановлені засади здійснення управління об'єктами права комунальної власності, в тому числі здійснення управління корпоративними правами територіальної громади. У розділах 4-5 проекту визначені особливості управління об'єктами спільної власності територіальних громад, встановлено правовий режим майна комунальних підприємств. Розділ 6 "Особливості управління об'єктами права комунальної власності в містах Києві та Севастополі" містить відсылку до Законів України "Про столицю України – місто-герой Київ" та "Про місто-герой Севастополь". Відповідно до розділу 7 право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Згідно з розділом 8 територіальна громада самостійно несе відповідальність за своїми зобов'язаннями.

Порівняно з проектом закону №0952 даний законопроект містить ряд додаткових положень: про необхідність реєстрації речових прав територіальної громади (стаття 6); до об'єктів управління комунальною власністю включено майно, що не увійшло до статутних фондів господарських товариств в процесі приватизації (стаття 8); до повноважень уповноваженої особи з питань управління корпоративними правами віднесено здійснення контролю за фінансово-економічними результатами

діяльності господарського товариства та погашенням ним заборгованості з виплати заробітної плати та перед бюджетом (стаття 16). На відміну від проекту №0952, який встановлював пріоритет виникнення спільної часткової власності територіальних громад, законопроект №6042 визначає, що спільна власність територіальних громад на майно є спільною сумісною власністю осіб, крім випадків, коли законом або договором передбачається визначення часток у спільній власності (стаття 26). Володіння, користування та розпорядження спільною сумісною власністю здійснюється районними та обласними радами (стаття 33). В статті 37 встановлюється субсидіарна відповідальність власника за зобов'язаннями комунальної установи (організації).

Виключені положення про необхідність врахування громадської думки (шляхом референдуму чи іншим способом) при вирішенні питань про будівництво об'єктів спільної власності територіальних громад (стаття 24), а також про заборону поділу об'єктів спільної сумісної власності, переданих у комунальну власність областей та районів до 12 червня 1997 року.

В цілому, законопроект здійснює всебічне регулювання відносин комунальної власності: визначає елементи відносин комунальної власності, регулює відносини спільної власності. Особливістю проекту є те, що поряд з визначенням об'єктів та суб'єктів права комунальної власності він визначає об'єкти управління комунальною власністю та суб'єкти управління об'єктами права комунальної власності.

Проект чітко не розмежовує повноваження місцевих і обласних (районних) рад щодо управління об'єктами спільної власності. Так, статuti підприємств, що знаходяться у спільній власності, затверджують місцеві ради. Управління підприємствами здійснюють районні та обласні ради. Проте управління здійснюється за згодою місцевих рад. Законопроект при регулюванні цього питання містить посилення на договір, що укладається

між відповідними радами. Крім того, проект не виділяє особливостей управління об'єктами спільної часткової та спільної сумісної власності. Не регулюються випадки об'єднання територіальними громадами об'єктів комунальної власності для виконання спільних проектів (стаття 142 Конституції України).

Згідно з проектом учасниками права спільної часткової власності можуть бути територіальні громади, держава, юридичні та фізичні особи. На відміну від проекту Закону України “Про комунальну власність” №6042-1 в проекті №6042 містяться положення про право на збільшення частки у праві спільної часткової власності, регулюється порядок звернення стягнення на частку у праві спільної власності.

Згідно з законопроектом об'єкти, що були передані у власність областей до є об'єктами спільної сумісної власності територіальних громад. За діючим законодавством вони є об'єктами спільної часткової власності, оскільки Цивільним кодексом встановлено пріоритет спільної часткової власності.

Проектом не визначено статус договору, який органи місцевого самоврядування укладають з керівником підприємства при передачі підприємства в управління: чи є це цивільна правовий договір управління, предметом якого може бути підприємство, чи трудовий контракт.

Відповідно до проекту управління корпоративними правами територіальної громади здійснюється працівниками виконавчого органу місцевої ради. Управління корпоративними правами, що знаходяться у спільній власності територіальних громад, здійснюється уповноваженими особами, визначеними у переліку, затверджені районною, обласною радою. Порядок формування такого переліку не визначено.

Висновки: 1. Структура та зміст законопроекту відповідають поставленій меті і він може бути прийнятий Верховною Радою України у першому читанні із подальшим опрацюванням на друге читання.

2.4.3. Проект Закону України “Про комунальну власність”

Номер, дата реєстрації - 6042-1 від 08.09.2004р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Царьов О.А., Круглов М.П.,

Наконечний В.Л.

Проект не прийнято - 09.09.2005р.

Прийняття Закону України “Про комунальну власність” обумовлено потребою у законодавчому розвитку конституційних положень щодо статусу комунальної власності в Україні, урегулюванні відносин, пов'язаних із здійсненням права комунальної власності, у тому числі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що знаходиться в управлінні районних і обласних рад.

Метою законопроекту є врегулювання правового статусу комунальної власності в Україні, впорядкування відносин, пов'язаних із здійсненням територіальними громадами права комунальної власності, створення правових передумов для формування повноцінної матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Законопроект складається з 10 розділів, в яких визначено поняття комунальної власності, основні принципи здійснення права комунальної власності, суб'єкти та об'єкти права комунальної власності, підстави виникнення та припинення права комунальної власності, наведені повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління об'єктами права комунальної власності. У розділах 6-8 визначені засади управління спільною власністю територіальних громад, встановлено правовий режим майна комунальних підприємств, установ, організацій, регулюється управління корпоративними правами територіальних громад. Відповідно до

розділу 9 захист права комунальної власності забезпечується на рівні з іншими видами права власності, а територіальна громада, права якої порушені, має право на відшкодування завданої їй майнової та моральної шкоди.

Особливістю даного варіанту проекту є використання терміну “об’єкти права комунальної власності виключно громадського користування”, як об’єкти, що виведені з товарно-грошового обороту і не можуть бути передані та відчужені на користь фізичних та юридичних осіб (стаття 9). Перелік таких об’єктів визначається статутом територіальної громади. Відповідно до проекту всі об’єкти права комунальної власності повинні використовуватись виключно з метою задоволення майнових, а також інших законних інтересів членів територіальних громад. Використання об’єктів права комунальної власності з метою отримання прибутку дозволяється лише за умови підпорядкування цілей отримання прибутку задоволенню інтересів членів територіальних громад (стаття 8).

У порівнянні з проектом Закону України “Про право комунальної власності та управління об’єктами права комунальної власності” (№6042) до повноважень місцевих рад включено затвердження порядку списання та відчуження матеріальних цінностей, що перебувають на балансі підприємств, установ, організацій комунальної власності (стаття 12). Повноваження утворювати позабюджетні фонди не може бути реалізовано через заборону утворення таких фондів статтею 13 Бюджетного кодексу України.

Представлений законопроект визначає більш широкий перелік повноважень виконавчих органів місцевих рад, в той час як в проекті №6042 міститься відсильна норма до Закону “Про місцеве самоврядування”.

Законопроект встановлює норму, відповідно до якої обсяг повноважень районної у місті ради та її виконавчого органу не може

змінюватися міською радою без згоди районної у місті ради протягом одного скликання (стаття 14).

В окремій статті проект містить повноваження районної, обласної ради щодо управління об'єктами права комунальної власності.

Регулюючи відносини управління об'єктами спільної власності, законопроект виділяє:

1) об'єкти, що перебувають в управлінні районних (обласних) рад (знаходяться у спільній сумісній власності, мають задовольняти інтереси більшості територіальних громад району або області);

2) об'єкти, утворені внаслідок об'єднання чи придбання майна двома і більше територіальними громадами, управління якими здійснюється територіальними громадами за їхньою згодою або спеціально створеними для цього органами та службами (зазначені об'єкти належать територіальним громадам на праві спільної часткової власності).

Проект здійснює загальне регулювання правового режиму майна комунальних підприємств, установ, організацій, встановлюючи, що особливості правового режиму, обмеження правомочності розпоряджатися майном встановлюються місцевою радою. Майно закріплюється на праві оперативного управління за підприємствами, установами, організаціями для здійснення некомерційної діяльності (стаття 23).

Згідно з проектом управління корпоративними правами територіальної громади може здійснюватися працівниками виконавчого органу місцевої ради або юридичними чи фізичними особами, обраними за результатами конкурсу. Відповідно проектом здійснюється регулювання порядку проведення конкурсу.

Проект забороняє передоручення здійснення функцій з управління корпоративними правами територіальних громад уповноваженою на це договором особою.

Висновки:

1. Структура та зміст законопроекту відповідають поставленій меті і він може бути прийнятий Верховною Радою України у першому читанні із подальшим опрацюванням на друге читання.

2.4.4. Проект Закону України “Про управління об'єктами комунальної власності”

Номер, дата реєстрації - 6042-2 від 15.10.2004р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи - Кабінет Міністрів України

Проект відкликано - 08.02.2005р.

Розроблення проекту щодо управління об'єктами комунальної власності обумовлено тим, що на сьогодні комунальна власність на конституційному рівні визнана самостійною формою власності, і необхідністю визначення на законодавчому рівні порядку і особливостей управління об'єктами комунальної власності територіальними громадами та органами місцевого самоврядування.

Метою та основним завданням прийняття законопроекту є чітке визначення поняття управління об'єктами комунальної власності, суб'єктів управління, їх повноважень, порядку і особливостей реалізації повноважень щодо управління об'єктами комунальної власності.

Законопроект складається з 4 розділів у яких визначені об'єкти комунальної власності, суб'єкти управління об'єктами права комунальної власності, повноваження місцевих рад та їх виконавчих органів, повноваження районних та обласних рад з управління об'єктами комунальної власності. У розділах 2-3 визначено правовий режим майна, що закріплюється за комунальними підприємствами, установами та організаціями, засади управління комунальними корпоративними правами. Розділ 4 закріплює державні гарантії здійснення управління об'єктами

комунальної власності. Відповідно до цього розділу державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень. Органи виконавчої влади та їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб щодо управління об'єктами комунальної власності, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим Законом та іншими законодавчими актами до компетенції органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, крім виконання делегованих їм радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом.

Проектом визначається, що він не регулює відносини, пов'язані з управлінням об'єктами комунальної власності під час їх приватизації, а також об'єктами комунальної власності, щодо яких ведеться судова процедура банкрутства, та не поширюється на управління об'єктами земельного фонду та іншими природними ресурсами, порядок регулювання якими встановлюється Земельним кодексом України та іншими спеціальними законами про природні ресурси.

Згідно з проектом, якщо 100% акцій господарського товариства перебувають у власності територіальної громади або суб'єкт господарювання, щодо якого здійснюються комунальні корпоративні права, бере участь у програмах, що фінансуються з відповідного місцевого бюджету, управління комунальними корпоративними правами здійснюється безпосередньо місцевою радою. Уповноважені особи (фізичні чи юридичні), що здійснюють управління комунальними корпоративними правами, визначаються за конкурсом.

Як і в Господарському кодексі України в проекті використані терміни “комунальне унітарне підприємство”, “комунальне господарське об'єднання”. Крім того враховані положення про необхідність встановлення мінімального розміру статутного капіталу комунального унітарного підприємства, про комунальні некомерційні підприємства (хоча не встановлені особливості його статусу). Проект також визначає, що комунальне унітарне підприємство очолює керівник, який призначається і звільняється з посади відповідною радою.

Істотним недоліком законопроекту є те, що ним не охоплюється регулювання відносин, що виникають у зв'язку з управлінням об'єктами права спільної комунальної власності.

Регулювання багатьох відносин, пов'язаних з управлінням об'єктами комунальної власності, проект покладає на місцеві ради: вони самостійно визначають порядок управління комунальними корпоративними правами, порядок проведення конкурсу на визначення уповноваженої особи, що здійснює управління корпоративними правами територіальної громади.

Варто зазначити, що на відміну від інших законопроектів у сфері комунальної власності в проекті використовується термін “об'єкт комунальної власності”, який використовується у Конституції України, в той час в проектах №6042 та №6042-1 і в Цивільному кодексі йдеться про “об'єкт права комунальної власності”.

Висновки:

1. Структура та зміст законопроекту відповідають поставленій меті і він може бути прийнятий Верховною Радою України у першому читанні із подальшим опрацюванням на друге читання.

2.4.5. Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України з питань оренди, концесії чи приватизації комунального майна”

Номер, дата реєстрації - 3476 від 13.05.2003р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Б.Беспалий, В.Бондаренко,
Ю.Орбець

Вручено для ознайомлення - 16.05.2003р.

Розробка законопроекту спрямована на уточнення та розширення функцій органів місцевого самоврядування з питань управління комунальним майном.

У проекті пропонується внесення ряду змін до Закону України “Про оренду державного та комунального майна”. Стаття 9 чинного закону передбачає, що особи, які бажають укласти договір оренди як державного, так і комунального майна, подають документи згідно переліку, встановленого Фондом державного майна України. Можна погодитись з авторами законопроекту, що сутність й природа майна права комунальної власності не відповідає вимогам цієї статті. У даний час відсутнє законодавче визначення терміну “комунальне майно”, яке відповідає сучасним реаліям (згідно Закону УРСР від 07.12.1990 №533 “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” в якості комунальної власності розглядається майно, що передається безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, майно, яке створюється і купується органами місцевого самоврядування за рахунок належних їм коштів, а також майно, перелік якого встановлено Законом про власність). Однак, розуміння належності майна певній територіальній громаді, а не державі, не підтверджується наявною практикою розбазарювання окремими органами місцевої влади майнових комплексів житлово-комунальної сфери, шляхом передачі їх у довгострокову оренду, що свідчить, у певній мірі, про передчасність внесення таких змін у чинний Закон. Більш реальною до практичного втілення виглядає пропозиція щодо доповнення статті 21 чинного закону нормою відносно прив'язки розміру орендної плати за комунальне майно до зміни ставок орендної плати на комунальне майно.

Можна погодитись із пропозицією авторів щодо внесення змін до частини 4 статті 9 чинного закону “Про оренду державного та комунального майна” в частині вилучення місцевих органів влади, що у загальноприйнятому розумінні представляють “місцеві органи виконавчої влади” та “органи місцевого самоврядування”, із переліку установ, які вирішують питання передачі в оренду об’єктів, включених до переліку підприємств, що потребують залучення іноземних інвестицій.

Змінами до статті 17 пропонується уточнити, що переважне право орендаря на продовження дії договору оренди, не поширюється на випадки, коли орендоване майно необхідне власнику для задоволення власних потреб. Проте, на наш погляд, необхідності у спеціальному закріпленні такого права власника не має, оскільки воно впливає із його загальних повноважень на власний розсуд володіти, користуватись та розпоряджатись своїм майном, закріплених, зокрема у статті 319 Цивільного кодексу України.

Не несуть інформаційного навантаження й пропозиції щодо змін до статті 16 Закону України “Про дошкільну освіту”. В даний час норми статті не забороняють укладення договорів оренди приміщень дошкільних навчальних закладів освіти взагалі, вона лише забороняє передачу цих приміщень у оренду без належних підстав, а тому ніяких обмежень права власника державного та комунального майна, в частині здачі його в оренду, не здійснюється.

Аналогічно, на наш погляд, варто розглядати й пропозиції щодо вилучення із статті 14 Закону України “Про концесії” норми про встановлення Кабінетом Міністрів України порядку обліку концесійних договорів, укладених органами місцевого самоврядування. Оскільки ведення загальнодержавного реєстру, згідно єдиного затвердженого Порядку, необхідно - вилучення другого речення із статті, як пропонується проектом, вважаємо недоцільним (особливо з урахуванням ліченої кількості подібних

угод в межах одного регіону). Однак, за необхідності діловодства подібний облік таких договорів може здійснюватись й виконавчими органами.

Питання зміни у статті 8 Закону України “Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)” терміну підготовки об’єкту малої приватизації до продажу з 2-х до 4-х місяців вважаємо суто технічним, яке залежить виключно від ступеню організації робіт на місцях і не потребує додаткового законодавчого регулювання.

Висновки:

1. Законопроект містить уточнюючі положення, які суттєво не впливають на ідеологію Законів України “Про оренду державного та комунального майна”, “Про дошкільну освіту”, “Про концесії”, “Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)” та механізми їх реалізації.

2.5. Регулювання відносин оплати послуг

2.5.1. Проект Закону України “Про соціальну підтримку населення щодо оплати вартості житлово-комунальних послуг”

Номер, дата реєстрації - 1291 від 02.07.2002р.

Суб’єкт законодавчої ініціативи – н. д. Цушко В.П., Вернигора Л.М.

Проект відкликано - 17.10.2002р.

Законопроект спрямований на забезпечення встановлених статтями 47 та 48 Конституції України гарантій права на житло та на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім’ї. Метою проекту є визначення підстав та умов призначення і порядок надання громадянам субсидій для відшкодування витрат на оплату вартості житлово-комунальних послуг.

Проект складається з 4 розділів. Основними положеннями є визначення осіб, що мають право на отримання субсидій, розміру субсидій, порядку призначення і надання субсидій.

Представлений законопроект має цілісний характер, але окремі його положення потребують уточнення. Проект регулює відносини щодо надання субсидій для відшкодування витрат на оплату вартості житлово-комунальних послуг. Зокрема, у статті 7 проекту зазначено, що субсидія з Державного бюджету може надаватися на встановлення засобів обліку споживання комунальних послуг. Натомість, проект не встановлює порядок призначення цього виду субсидій, а також осіб, що мають на неї право.

Стаття 9 проекту встановлює обов'язок громадян, яким призначена субсидія, щомісячно сплачувати свою частку витрат на оплату житлово-комунальних послуг. Ця стаття має забезпечуватися встановленою відповідальністю за невиконання цього обов'язку.

Стаття 19 чітко не встановлює, ким сплачується реструктуризована заборгованість, а також відмінність із реструктуризацією заборгованості, передбаченою статтею 14.

Висновки:

1. Проект передбачає закріплення засад надання субсидій на законодавчому рівні. В даний час надання субсидій регулюється Постановами Кабінету Міністрів України, що в повній мірі задовольняє потреби населення і дозволяє значно оперативніше і простіше корегувати порядок їх видачі.

2.5.2. Проект Закону України “Про упорядкування надання пільг з квартирної плати, плати за комунальні послуги та паливо”

Номер, дата реєстрації - 2414 від 18.11.2002р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи - Кабінет Міністрів України

Проект не прийнято - 06.03.2003р.

У представленому проекті пропонується врегулювати порядок надання встановлених законами пільг з квартирної плати, плати за комунальні послуги та паливо.

Основними положеннями проекту є визначення розміру площі житла, на яку надається пільга, обмеження розмірів пільг з плати за водопостачання, водовідведення, газ, електричну та теплову енергію та паливо згідно з встановленими нормами споживання. Пільги надаються на одну квартиру (в разі наявності у громадянина, який має право на пільги, декількох квартир), лише за одним законом (якщо громадянин має право на пільги, передбачені кількома законами).

Законопроектом передбачається створення рівних умов для осіб, які користуються пільгами в оплаті житлово-комунальних послуг, усунення розбіжності у їх користуванні, визначається поняття “сім’я пільговика” та вносяться зміни в закони України, якими громадянам надається право на користування пільгами в оплаті житлово-комунальних послуг без обмеження.

Останнє положення в певній мірі суперечить нормам статті 22 Конституції України щодо неприпустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод громадян при прийнятті нових законів. Але встановлення пільг окремим категоріям населення вже можна розглядати як обмеження прав інших прошарків суспільства. Прийняття проекту Закону запроваджує єдиний порядок користування пільгами в Україні і введення соціальних нормативів у забезпечення пільг в оплаті житлово-комунальних послуг, тобто обмежує не пільги, а зловживання суспільними ресурсами.

Внесені пропозиції потребують корегування в частині визначення пільгового складу сімей, а також узгодження з Житловим кодексом України, Законом України про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям.

У Пояснювальній записці до проекту вірно зазначено, що законопроект не потребує додаткових фінансових затрат. Але у проекті не представлено економічне обґрунтування доцільності його прийняття, в першу чергу розрахунку запропонованих норм житлової площі, які пропонується встановити при наданні пільг. Не визначено порядок встановлення граничних розмірів норм споживання води, природного газу, електричної та теплової енергії, що при існуючій системі нарахування призведе до зловживань.

Висновки:

1. Запропонований урядом проект принципово правильний і потрібний.

Враховуючи соціальну значущість законопроекту, доцільно його вдосконалити шляхом уточнення окремих положень та норм, з новим поданням на розгляд Верховної Ради України.

2. Розглянути можливість прискорення проведення низки соціальних експериментів в різних регіонах щодо переходу від системи пільг до надання грошової адресної допомоги.

2.5.3. Проект Закону України “Про основи житлової політики України у сфері регулювання плати за утримання житла та надання комунальних послуг”

Номер, дата реєстрації - 2460 в редакціях від 26.11.2002р. та 08.04.2004р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Римарук О.І., Коваль В.С.,

Пустовойтенко В.П., Резнік І.Й., Козаченко О.О.

Доручено врахувати в іншому проекті - 29.06.2004р., відхилено - 21.10.2004р.

Розробка законопроекту спрямована на визначення засад регулювання плати за найом, оренду житла та плату за комунальні послуги, і розмір оплати за найом, оренду житла та комунальні послуги у державному, комунальному, приватному житловому фонді, житловому фонді

спеціального призначення; уточнення надання державних гарантій щодо житлово-комунальних послуг та розмірів плати за житло і житлово-комунальні послуги, строків внесення плати та відповідальності за несплату, прав споживача на вибір обслуговуючої організації і доступності інформації щодо встановлення тарифів.

Законопроект містить статті, які дублюють норми спеціальних законів, суперечать окремим їх положенням. Основи ціноутворення достатньо повно визначені у Законі України “Про ціни і ціноутворення” і доповнюються нормами Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про природні монополії”, в результаті чого проводиться єдина державна політика у сфері регулювання тарифів за утримання житла та надання комунальних послуг. Авторське утвердження щодо відсутності на даний час системного урегулювання зазначеного питання у вітчизняному правовому полі має певний сенс. Водночас, у проекті автори не наводять дієвих ринкових механізмів соціалізації регулювання плати за утримання житла та надання комунальних послуг. Натомість, наведений набір окремих положень викривлює діюче законодавче поле. Зокрема, це стосується статті 5, із змісту якої випливає, що усі центральні органи виконавчої влади здійснюють зазначене вище регулювання.

Проектом визначено напрямки регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, які мають здійснюватись шляхом встановлення граничних тарифів та гранично припустимих норм втрат організацій-постачальників комунальних послуг.

До основних положень проекту можна віднести заборону введення в експлуатацію нових (чи після капітального ремонту) жилих будинків без приладів обліку, встановлених на внутрішніх будинкових загально комунальних мережах, встановлення обов'язковості проведення щорічної аудиторської перевірки монопольних постачальників послуг, вартість якої

включається в тарифи. Передбачається накопичення коштів на проведення капітального ремонту будинків шляхом 20% відрахувань з плати за утримання і ремонт житла. Перехід на повну оплату населенням вартості житлово-комунальних послуг передбачається здійснювати після встановлення мінімальної заробітної плати на рівні не нижче офіційного прожиткового мінімуму.

Проектом не розмежовуються повноваження Кабінету Міністрів України, обласних державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад у сфері встановлення плати за житло та здійснення регулювання ціноутворення в цілому. Більшість норм, що регулюють надання субсидій, носить відсильний характер. Встановлення пені за прострочення внесення плати за житлово-комунальні послуги не відповідає положенням Закону “Про тимчасову заборону стягнення пені з громадян України за несвоєчасне внесення плати за житлово-комунальні послуги”. Впровадження даного проекту передбачає підвищення плати за житлово-комунальні послуги у зв'язку з включенням до неї додаткових складових, в той же час відсутні економічні стимули її зниження.

Висновки:

1. Законопроект є нормативним актом непрямої дії, у якому не створюється прозора система формування тарифів на житлово-комунальні послуги, немає чітко виписаного механізму державного регулювання ціноутворення.

2. Засади житлової політики України в частині регулювання плати за утримання житла та надання комунальних послуг повинні визначатись системно у відповідному кодексі щодо житлової політики та спеціальному законі, яким регулюється надання житлово-комунальних послуг, на основі чіткого і єдиного тлумачення дефініцій та визначення принципів і ефективних механізмів регулювання соціально виважених цін за послуги.

3. Окремі положення законопроекту щодо ціноутворення доцільно врахувати при подальшому вдосконаленні Закону України “Про житлово-комунальні послуги”.

2.5.4. - 2.5.5. Проекти Закону України про внесення зміни до статті 9 Закону України "Про ціни і ціноутворення" (щодо компенсації втрат доходів підприємств житлово-комунального господарства)

Номер, дата реєстрації - 3513 від 16.05.2003р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи - Кабінет Міністрів України

Передано на доопрацювання в комітет - 20.11.2003р., включено в таблицю поправок - 23.06.2004р.

Номер, дата реєстрації - 3513-д від 19.10.2004р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Гуренко С.І., Гіршфельд А.М.

Вручено пропозиції Президента до закону - 04.04.2006р.

У представлених проектах пропонується внесення змін до статті 9 Закону України “Про ціни і ціноутворення”, які передбачають відновлення компенсації втрат доходів підприємств житлово-комунального господарства у разі затвердження тарифів на послуги для населення нижчими від економічно-обґрунтованих витрат на їх виробництво.

На сьогоднішній день, за відсутності практичної компенсації втрат доходів підприємств житлово-комунального господарства з бюджетів, діяльність таких підприємств є збитковою, а цей ринок стабільно вважається непривабливим для інвесторів. Затвердження місцевими органами влади науково необґрунтованих тарифів на житлово-комунальні послуги справляє негативний вплив на розвиток житлово-комунальної сфери.

Питання паритетності цін та соціальної виваженості при розробці тарифів є вузловими проблемами ціноутворення. У частині 6 статті 191 Господарського кодексу та частині 4 статті 31 Закону України “Про житлово-комунальні послуги” зазначена необхідність надання органами виконавчої

влади та органами місцевого самоврядування, при встановленні фіксованих цін, застосування яких унеможливилює одержання прибутку суб'єктами підприємництва, цим суб'єктам дотації, але ці норми носять рамковий характер. У представленому проекті закону також не вирішено ключове питання для даної проблеми – визначення дієздатного та прозорого механізму розробки і дотримання економічно-обґрунтованих витрат на виробництво (надання) послуг з водо-, теплопостачання, водовідведення, квартплати.

У законопроекті не встановлено орган, що виконує таку розробку, здійснює контроль, забезпечує періодичний перегляд тощо, не визначено коло суб'єктів господарювання, яким з місцевих бюджетів мають компенсувати втрати доходів у разі затвердження тарифів на послуги для населення нижчими від економічно-обґрунтованих витрат на їх виробництво. У проекті, як і в Господарському кодексі та Законі України “Про житлово-комунальні послуги”, не встановлено поняття економічно-обґрунтованих витрат, порядок їх перегляду, забезпечення дотримання, принципи та основи методології їх розробки. Автори не наводять шляхів виявлення та зниження невинуватених витрат локальних підприємств-монополістів, демонополізації та створення конкурентного середовища.

У представлених проектах закону передбачено встановлення доплати до різниці між затвердженими тарифами та обрахунками, але не зазначаються джерела фінансування, в першу чергу для дотаційних районів чи міст, що складають більшість у вітчизняному економічному просторі. Фактично, в умовах неспроможності широких верств населення оплачувати у повному обсязі житлово-комунальні послуги плюс фінансувати розвиток ЖКГ, пропонується перекласти відповідальність за погіршення якості послуг з Уряду на місцеві органи влади. Наявні бюджети таких місцевих рад не будуть мати відповідного фінансового ресурсу для виплати дотацій. Відсутні у законопроекті й пропозиції щодо внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу, нормами якого регулюються ці питання.

Доопрацьований народними депутатами законопроект (№3513-д) відрізняється від редакції урядового проекту введенням додаткового положення, відповідно до якого дотації на компенсацію втрат доходів підприємств житлово-комунального господарства спрямовуються на довгострокові заходи, направлені на доведення рівня втрат в мережах до нормативних. У Пояснювальній записці до проекту автори запевняють, що його введення "...забезпечить соціальний захист споживачів, який полягає у недопущенні з боку органів центральної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та уповноважених ними організацій включення до тарифів необґрунтованих витрат" тощо. Проте цей проект також не вирішує питання, які не врегульовані у попередньому варіанті проекту.

Висновки:

1. Законопроекти дублюють положення чинних законів України, не забезпечуючи впровадження ефективного і прозорого механізму розробки економічно-обґрунтованих витрат, контролю за їх дотриманням, забезпечення періодичного перегляду тощо.

2.5.6. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" (щодо мораторію на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги населенню)

Номер, дата реєстрації - 3635 від 18.06.2003р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н. д. Тимошенко Ю.В., Мороз О.О.,
Турчинов О.В.

Повернуто на доопрацювання ініціатору внесення - 23.03.2004р.

Законопроект передбачає запровадження мораторію на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги населенню на період досягнення мінімальними розмірами заробітної плати та пенсії рівня прожиткового мінімуму, що має, на думку авторів, підвищити рівень соціального захисту населення.

Питання регулювання Верховною Радою України цін і тарифів двічі розглядалося у Конституційному Суді України (Рішення від 02.03.99р. №2-рп/99 у (справа про комунальні послуги), та Рішення від 10.02.2000р. №2-рп/2000р. (справа про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги). Зазначеними Рішеннями Конституційного Суду України визнано неконституційним втручання Верховної Ради України у сферу повноважень органів виконавчої влади щодо цінової політики за критерієм терміну погашення заборгованості по виплаті заробітної плати, стипендій, пенсій та інших соціальних виплатах.

Внесені пропозиції носять політичний характер, за формою і за змістом відповідають нормам статті 92 Конституції України, відповідно до якої виключно законами України визначаються основи соціального захисту, та статті 46 Конституції України, якою закріплено, що громадяни мають право на соціальний захист.

Прийняття даного законопроекту не вирішує ні проблеми фінансово-господарської стійкості підприємств житлово-комунальної сфери, ні питань прискорення досягнення мінімальними розмірами заробітної плати та пенсії рівня прожиткового мінімуму. Позитивним, на нашу думку, є актуалізація проблем ЖКГ і підтвердження необхідності удосконалення методології ціноутворення.

Висновки:

1. Законопроект не можна вважати визначальним для житлово-комунального господарства, але його розгляд доцільно використати для стимулювання упорядкування тарифів на житлово-комунальні послуги.

2.5.7. Пропозиції Президента України до Закону України “Про мораторій на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та спожиті у побуті природний газ і електроенергію, послуги громадського транспорту (крім таксі)”

Номер, дата реєстрації - 8681 від 10.02.2006р.

Суб’єкт законодавчої ініціативи - Президент України

передано на розгляд комітету 07.04.2006р.

На думку Президента України, прийнятий Верховною Радою України 19 січня 2006 року Закон України "Про мораторій на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та спожиті у побуті природний газ і електроенергію, послуги громадського транспорту (крім таксі)" не може бути підписаний, виходячи з такого.

Законом, що надійшов на підпис, пропонується на період до встановлення розміру мінімальної заробітної плати і пенсій на рівні прожиткового мінімуму та до погашення заборгованості з виплат заробітної плати, стипендій та грошового забезпечення студентів, курсантів та учнів запровадити мораторій на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та спожиті у побуті природний газ і електроенергію, послуги громадського транспорту (крім таксі). При цьому передбачається, що зазначені послуги, природний газ та електроенергія оплачуються населенням за цінами і тарифами, встановленими Кабінетом Міністрів України і місцевими органами виконавчої влади, Національною комісією регулювання електроенергетики відповідно до їх повноважень, станом на 1 січня 2006 року.

Це не відповідає положенням Конституції України щодо здійснення органами законодавчої, виконавчої та судової влади своїх повноважень у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6 та частина друга статті 19). За статтею 85 Конституції України повноваження Верховної Ради України обмежуються тими, які віднесені до

її відання відповідно до Конституції України. Повноваження щодо встановлення та зміни цін і тарифів Основним Законом України до повноважень Верховної Ради України не віднесені.

Пропоноване Законом вирішення питання також обмежує конституційні повноваження Кабінету Міністрів України щодо забезпечення проведення цінової політики (пункт 3 статті 116 Конституції України).

Закон, що надійшов на підпис, не узгоджується й зі статтею 10 Закону України "Про ціни і ціноутворення", якою передбачено, що зміна рівня державних фіксованих та регульованих цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг здійснюється в порядку і в строки, що визначаються тими органами, які затверджують або регулюють ціни (тарифи). Такими органами щодо встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги за Законом України "Про житлово-комунальні послуги" є органи місцевого самоврядування, які затверджують ціни/тарифи в розмірі економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (пункт 2 частини першої статті 7, частина третя статті 31). Ціни/тарифи на комунальні послуги та послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій затверджують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до їхніх повноважень, визначених законом (частина друга статті 14 Закону "Про житлово-комунальні послуги").

Закон, що надійшов на підпис, суперечить Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", відповідно до статті 28 якого встановлення тарифів щодо оплати, зокрема комунальних, транспортних послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади, належать до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Відповідно до частини шостої статті 191 Господарського кодексу України та частини четвертої статті 31 Закону України "Про житлово-

комунальні послуги" у разі затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво орган, що їх затвердив, зобов'язаний надати цим суб'єктам дотацію відповідно до закону. Затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво без відповідного відшкодування не допускається і може бути оскаржено в суді (частина шоста статті 31 Закону України "Про житлово-комунальні послуги").

Висновки:

Зауваження Президента України щодо Закону, що надійшов на підпис, є цілком слушними, і заслуговують на підтримку.

2.5.8. Проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (щодо оплати житлово-комунальних послуг)

Реєстр. № 0944 від 25.05.2006

Суб'єкт законодавчої ініціативи – н.д. Сербін Ю., Кучеренко О.

Проект відхилено - 21.09.2006р.

Законопроектом передбачено законодавче врегулювання відносин між постачальниками житлово-комунальних послуг та їх споживачами, коли споживачі сплачують лише за фактично отримані послуги, а плата за послуги нараховується щомісячно відповідно до умов договору.

Пропоновані зміни та доповнення суперечать статі 28 Закону України "Про місцеве самоврядування" у частині повноважень органів місцевого самоврядування та дублюють положення статей 13, 20 і 24 Закону України "Про теплопостачання", статей 19, 22, 23 Закону України "Про питну воду та питне водопостачання" щодо виконання договірних зобов'язань постачальниками житлово-комунальних послуг і їх споживачами.

2.5.9. Проект Постанови Верховної Ради України про “День Уряду України” у липні 2006 року з порядком денним: “Про державну політику Уряду щодо формування цін та тарифів на житлово-комунальні послуги та газ і електроенергію”

Номер, дата реєстрації - 1014 від 29.05.2006р.

Суб’єкт законодавчої ініціативи – н.д. Симоненко П., Матвеєв В.

передано на розгляд комітету 28.07.2006р.

З 1 травня 2006 року набуло чинності рішення Національної комісії регулювання електроенергетики про підвищення на 25 відсотків тарифів на електроенергію для населення і населених пунктів. Національна комісія регулювання електроенергетики подала на розгляд Кабінету Міністрів України графік підвищення тарифів, яке проводитиметься кожні півроку.

Проектом пропонується провести “День Уряду України”, на якому обговорити політику Уряду щодо формування цін і тарифів на житлово-комунальні послуги, газ і електроенергію.

2.5.10. Проект Закону України про внесення змін і доповнень до Закону України “Про житлово-комунальні послуги” (щодо формування та затвердження цін/тарифів на комунальні послуги)

Номер, дата реєстрації – 2197 в редакціях

від 19.09.2006р. та від 31.10.2006р.

Суб’єкт законодавчої ініціативи - н.д. Сухий Я.

Вручено подання комітету про розгляд - 22.12.2006р.

Законопроект передбачає, що при формуванні та затвердженні цін/тарифів на житлово-комунальні послуги центральний орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства – Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарств України з урахуванням ресурсозберігаючих технологій розраховує *економічно обґрунтовані нормативи базових витрат в натуральному та грошовому*

виразі на централізоване постачання холодної та гарячої води і централізоване опалення для населення.

Щодо цієї пропозиції проекту, зазначимо, що поняття «нормативи базових витрат в натуральному та грошовому виразі» не існує в діючому законодавстві.

Проект передбачає також, що виконавці/виробники, враховуючи запропоновані Міністерством будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України нормативи базових витрат, здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво житлово-комунальних послуг і подають їх на затвердження органам місцевого самоврядування в установленому законодавством порядку.

Запропонована редакція є не зовсім ясною. Адже розрахунки *економічно обґрунтованих витрат на виробництво житлово-комунальних послуг* саме і передбачають використання науково обґрунтованих нормативів витрат та втрат ресурсів, що використовуються при виробництві, транспортуванні та постачанні житлово-комунальних послуг.

При затвердженні органами місцевого самоврядування цін/тарифів на житлово-комунальні послуги в розмірі економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво пропонується, що витрати на централізоване постачання холодної та гарячої води і централізоване опалення для населення не повинні перевищувати затверджений базовий рівень більш ніж на 50 відсотків.

Запропоноване доповнення не надає можливості для однозначного тлумачення – чи йдеться про регулювання рівня валових витрат, чи про встановлення граничного рівня рентабельності для підприємств житлово-комунального господарства на рівні 50 відсотків. При цьому не обґрунтовується сама гранична величина «перевищення базового рівня» на 50%.

Порушені у проекті питання в цілому законодавчо врегульовані. Так, згідно із пунктом 2 статті 8 Закону України «Про житлово-комунальні

послуги» **стандарти, нормативи, норми, порядки і правила** у сфері житлово-комунальних послуг розробляють і затверджують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері стандартизації, **центральний орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства**, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень та згідно із законодавством.

У статті 5 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» до повноважень центрального органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства в ому числі належить розроблення науково обґрунтованих нормативів витрат та втрат ресурсів, що використовуються при виробництві, транспортуванні та постачанні житлово-комунальних послуг.

Метою законопроекту “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про житлово-комунальні послуги” (щодо формування та затвердження цін/тарифів на комунальні послуги) № 2197 (на заміну раніше поданого проекту № 2197 від 19.09.2006), є усунення суттєвих розбіжностей по регіонах у встановленні тарифів на житлово-комунальні послуги та здійснення державної політики з реформування житлово-комунального господарства, а також підвищення ефективності і надійності його функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів.

Законопроект передбачає таке:

- зміна цін/тарифів на житлово-комунальні послуги може здійснюватися лише за умов, що не залежать від господарської діяльності підприємств і організацій, що забезпечують функціонування житлово-комунального комплексу;

- у разі надмірного зростання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, затверджених органами місцевого самоврядування, Кабінет Міністрів України може тимчасово встановлювати граничний рівень цін/тарифів на житлово-комунальні послуги по окремим регіонам.

Порушена у Законопроекті проблема є актуальною, а позиція його автора заслуговує на підтримку. Разом з тим, згідно частини 6 ст. 191 Господарського кодексу України органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування при встановленні фіксованих цін, застосування яких унеможлиблює одержання прибутку суб'єктами підприємництва, зобов'язані надати цим суб'єктам дотацію відповідно до закону.

Крім того, частиною 4 ст. 31 Закону України “Про житлово-комунальні послуги” встановлено, що у разі затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво орган, що їх затвердив, зобов'язаний відшкодувати з відповідного місцевого бюджету виконавцям/виробникам різницю між затвердженим розміром цін/тарифів та економічно обґрунтованими витратами на виробництво цих послуг. Частиною 6 цієї статті встановлено, що затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво без відповідного відшкодування не допускається і може бути оскаржено в суді.

Висновки:

У проекті не вирішено питання встановлення прозорих механізмів формування тарифів, механізму забезпечення контролю, періодичного перегляду встановлених норматив тощо. Без встановлення ретельно проробленого механізму встановлення тарифів впровадження запропонованої законодавчої ініціативи може лише поглибити кризові тенденції в житлово-комунальній сфері.

2.5.11. Проект Закону України „Про реструктуризацію заборгованості за надані послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій і комунальні послуги, що утворилася станом на 1 грудня 2006 року”

Номер, дата реєстрації - 2679 від 06.12.2006р.

Суб'єкт законодавчої ініціативи – Кабінет Міністрів України
закон прийнято Верховною Радою України 20.12.2006р.

Законопроект розроблено з метою продовження терміну реструктуризації заборгованості населення перед підприємствами житлово-комунального господарства за спожиті послуги.

Законопроектом пропонується реструктуризувати заборгованість за надані послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (квартирна плата) і комунальні послуги (водо-, тепло-, газопостачання, послуги з водовідведення, електроенергія, вивезення побутового сміття та рідких нечистот) наймачів жилих приміщень та власників жилих будинків або квартир, яка склалася станом на 1 грудня 2006 року, перед надавачами зазначених послуг у порядку, визначеному Законом України “Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію” .

Варто зауважити, що у представленому пакеті документів відсутній розрахунок загального розміру заборгованості за житлово–комунальні послуги за станом на 1 грудня 2006 року, аналіз причин її виникнення, тим більше, що у 2003 році Верховною Радою України вже запроваджено механізм реструктуризації даної заборгованості, що виникла за станом на 1 липня 2003 року.

Відповідно до Закону України від 20 лютого 2003 року №554-IV “Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-

комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію” (який набув чинності 1 липня 2003 року), заборгованість з квартирної плати (плати за утримання житла) та плати за комунальні послуги (водо-, тепло-, газопостачання, послуги водовідведення, електроенергія, вивезення побутового сміття та рідких нечистот) наймачів жилих приміщень та власників жилих будинків або квартир, яка склалася на дату набрання чинності цим Законом перед надавачами житлово-комунальних послуг, реструктуризується на термін до 60 місяців залежно від суми боргу та рівня доходів громадян на дату реструктуризації, тобто до 1 липня 2008 року.

Для прийняття рішення щодо нової реструктуризації боргів за житлово-комунальні послуги доцільно, на нашу думку, додатково проаналізувати інформацію щодо реального стану погашення вже реструктуризованої заборгованості, у тому числі в розрізі груп споживачів житлово-комунальних послуг, диференційованих за рівнем доходу. Крім того, у проекті не конкретизовано перелік суб'єктів, заборгованість яких підлягатиме реструктуризації, а також види заборгованості, на які поширюватиметься його дія з визначенням обсягу по кожній з них.

Висновки:

Проект соціально спрямований, але не містить належного фінансово-економічного обґрунтування та обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття, як того вимагають норми частини першої та третьої статті 86 Регламенту Верховної Ради України, і має переважно політичний характер.

Розділ 3. Законодавчі аспекти регулювання відносин у певних сферах функціонування економіки

3.1. Відносини власності у житлово-комунальному господарстві та організаційно-правові форми діяльності

Основним нормативно-правовим актом, що регулює відносини власності, є Закон України “Про власність”, який було прийнято 7 лютого 1991 року. Однак певна частина його положень суперечить Конституції України та Цивільному кодексу України. Насамперед це стосується визначення видів права власності. Закон “Про власність” не встановлює статус права комунальної власності, що визначений Конституцією України як окремий вид права власності. Тому на сьогодні саме Конституцію України і Цивільний кодекс України можна вважати актами, які визначають засади правовідносин у сфері власності. Конституція України декларує рівність всіх форм власності. Відповідно до статті 92 Конституції України правовий режим права власності визначається виключно законами України. Цивільний кодекс України встановлює порядок здійснення та захисту права власності.

До 1991 року всі підприємства, пов'язані з наданням комунальних послуг, знаходились у виключній власності держави (Конституція УРСР, стаття 12). Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 5.11.1991р. №311 “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю” до власності областей, міст Києва та Севастополя передавалося житлово-комунальне господарство. Конституція України у статті 142 визначила для областей цей вид власності як спільну власність територіальних громад.

Матеріальну основу управління розвитком соціально-культурного комплексу адміністративно-територіальних одиниць складає уречевлена частина комунальної власності.

На сьогодні питання комунальної власності регулюються Законом України “Про власність”, за яким комунальна власність є формою державної власності, що суперечить ідеї місцевого самоврядування, перешкоджає формуванню його матеріальної основи. Фактично цей Закон став у суперечність до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який закріпив комунальну власність як власність територіальної громади. Така суперечність в законодавстві ускладнює проблему використання майна і проблеми передачі об’єктів.

Стаття 143 Конституції України передбачає, що “... органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності... утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю...”. Стаття 30 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає повноваження органів місцевого самоврядування в галузі житлово-комунального господарства. До цих повноважень віднесено в тому числі управління об’єктами житлово-комунального господарства, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню. Органам місцевого самоврядування також делеговано повноваження щодо здійснення заходів в частині розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства тощо.

Комунальна власність є самостійною формою власності, а не підвидом державної власності, як наведено у Законі України “Про власність”. Варто зазначити, що законодавче визначення понятійного апарату є застарілим і потребує докорінної зміни. Тлумачення терміну “комунальна власність” дається лише в одному законі, який прийнято Верховною Радою УРСР в

1990 році – “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”, згідно якому до комунальної власності належить майно, яке передається безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, майно, яке створюється і купується органами місцевого самоврядування за рахунок належних їм коштів, а також майно, перелік якого встановлено Законом про власність. Термін “комунальне об'єднання територіальних громад” визначено в Указі Президента України від 22.07.1998р. №810 “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”, терміни “комунальна організація” та “комунальне підприємство” наведені в Наказах Держспоживстандарту України.

Комунальна власність зароджувалась в сучасній Україні директивним шляхом, тобто спочатку була проголошена нормативними актами держави, а вже потім почався процес її майнового наповнення, котрий ще не закінчено й по сьогодні. При цьому потрібно підкреслити, що комунальна власність, не встигнувши народитися, відразу ж потрапила до розряду об'єктів, що підлягають разом з державним майном процесу приватизації, тобто її трансформації в іншу, приватну форму власності.

Назріла нагальна потреба прийняття Закону України “Про комунальну власність”, який би закріплював самостійність комунальної форми власності, визначив її суб'єкти і об'єкти, повноваження територіальних громад щодо користування, володіння та розпорядження ним, встановив статус “спільної власності територіальних громад”. Позитивним кроком на цьому шляху стало прийняття Закону України “Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності”, однак тривала відсутність відповідного законодавства обумовила те, що розмежування державної і комунальної власності відбувалось і ще відбувається хаотично. Значна частина об'єктів соціальної сфери в процесі приватизації ввійшли до власності акціонерних товариств, в статутному капіталі яких немає частки органів місцевого самоврядування, хоча відповідальність за їх утримання перейшла до них.

Відповідно до Цивільного кодексу України територіальні громади можуть бути суб'єктами права спільної часткової і спільної сумісної власності (частина 2 статті 356, частина 2 статті 368). Частина 4 статті 355 Цивільного кодексу України встановлює презумпцію виникнення права спільної часткової власності, якщо законом або договором не встановлено інше. Отже, об'єкти житлово-комунального господарства, що знаходяться в управлінні обласних рад, слід вважати спільною частковою власністю. Якщо не встановлено інше, частки територіальних громад вважаються рівними (частина 1 статті 357 Цивільного кодексу України). Проте режим спільної часткової і спільної сумісної власності територіальних громад законом не визначається.

Управління підприємствами, що знаходяться у спільній власності територіальних громад, здійснюється обласними радами. Видатки, пов'язані з управлінням, здійснюються з обласного бюджету.

Спільним рішенням обласної і районної ради або ради міста обласного значення об'єкти спільної власності можуть передаватися в управління відповідної районної або міської ради. Передання районною радою об'єктів спільної власності до сільських, селищних, міських (районного значення) рад, очевидно, не є доцільним в тих випадках, коли користування системами централізованого водопостачання здійснюється декількома територіальними громадами спільно. Відповідно до частини 2 статті 142 Конституції України територіальні громади можуть здійснювати управління об'єктами спільної власності не через районні та обласні ради, а створюючи для цього відповідні органи і служби і об'єднуючи кошти бюджетів. Відносини з приводу управління і розподілу видатків мають вирішуватися органами місцевого самоврядування у договірному порядку. Однак укладення відповідних договорів не завжди є вигідним для малих територіальних громад через обмеженість їх бюджетних ресурсів.

Власність територіальних громад сіл, селищ, міст відповідно до Конституції України є комунальною власністю. До комунальної власності належить майно комунальних підприємств. За комунальними підприємствами воно закріплюється на основі права господарського відання, яке означає право підприємства володіти, користуватися, розпоряджатися майном з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою органів, уповноважених управляти комунальним майном. Органи уповноважені управляти комунальним майном, мають право здійснювати контроль за використанням та збереженням комунального майна, не втручаючись в господарську діяльність підприємства.

До проблем управління комунальною власністю слід віднести нездатність великої кількості сільських і селищних населених пунктів утримувати в належному стані об'єкти комунальної інфраструктури в зв'язку з недостатністю фінансових ресурсів, неефективність використання права комунальної власності багатьма радами, про що свідчать факти приватизації ряду об'єктів за символічні ціни, невирішеність питання спільної комунальної власності, що породжує конфлікти між органами самоврядування міст та сіл і районними та обласними радами.

Відносини органів місцевого самоврядування з комунальними підприємствами будуються на основі статті 17 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування. Відповідний сільський, селищний, міський голова здійснює укладення контрактів з керівниками підприємств комунальної форми власності.

Підприємства, що знаходяться у власності однієї територіальної громади або кількох територіальних громад, діють у формі комунальних унітарних комерційних підприємств (пункт 3 статті 78 Господарського кодексу України), на майно яких засновники зберігають право власності.

Самі підприємства набувають похідне речове право на закріплене за ними майно - право повного господарського відання.

Створення унітарних комунальних підприємств законодавчо визначено в незначній мірі. Не встановлено вичерпний перелік критеріїв, при наявності яких допускається їх створення, приймаючи аргументи що діяльність таких підприємств необхідна для забезпечення нормальної життєдіяльності населення і визначається задачами і функціями органів місцевого самоврядування як носіїв публічної влади. Не визначені принципи, якими повинні керуватися органи місцевого самоврядування при створенні унітарних підприємств, в першу чергу, домірності кількості і розмірів комунальних підприємств вищезгаданим задачам, обмеження і первісної визначеності обсягу відповідальності засновника - територіальної громади по боргах створюваних підприємств тощо.

Оскільки комунальне унітарне підприємство, яке засновано на похідному речовому праві, виключає додаткову відповідальність власника-засновника по боргах підприємства, до його майна повинні пред'являтися підвищені вимоги, що означає встановлення в законодавчому порядку мінімального розміру статутного фонду для створення таких підприємств. Статутний фонд комунального підприємства по суті буде являти собою мінімальну гарантію задоволення майнових претензій його кредиторів.

Окрім підприємств, що здійснюють надання житлово-комунальних послуг, згідно з вищезгаданою Постановою Кабінету Міністрів України від 5.11.1991р. №311 до власності областей, міст Києва та Севастополя передавався житловий фонд. Згодом, у 1992 році, відповідно до Закону "Про приватизацію державного житлового фонду" поступово була проведена передача житла з комунальної у приватну власність.

Слід відзначити, що певна частина об'єктів комунального господарства не підлягає приватизації. Згідно з Законом України "Про приватизацію державного майна", який застосовується також до приватизації

комунального майна (стаття 3), не підлягають приватизації об'єкти інженерної інфраструктури та благоустрою міст, включаючи мережі, споруди, устаткування, які пов'язані з постачанням споживачам води, газу, тепла, а також відведенням і очищенням стічних вод, як такі, що мають загальнодержавне значення та забезпечують життєдіяльність держави в цілому (частина 2 статті 5). Об'єкти інженерної інфраструктури, що використовуються для надання комунальних послуг, закріплюються на основі права господарського відання за підприємствами комунальної власності, які і здійснюють надання послуг. Проте заборона приватизації не виключає існування на ринку житлово-комунальних послуг підприємств різних форм власності. Зокрема, може відбуватися приватизація підприємств житлово-комунального господарства, які не використовують при наданні комунальних послуг об'єкти інженерної інфраструктури.

Відносини приватизації регулюються Законами України “Про приватизацію державного майна” та “Про приватизацію майна невеликих державних підприємств (про малу приватизацію)”. Приватизація комунальних підприємств відповідно до Закону України “Про приватизацію державного майна” здійснюється в два етапи: корпоратизація (перетворення комунального підприємства на акціонерне товариство) та безпосередньо приватизація (продаж пакетів акцій). Прийняття рішення про приватизацію комунального підприємства належить до виключних повноважень місцевої ради (пункт 30 статті 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”). Приватизація згідно з Законом України “Про приватизацію майна невеликих державних підприємств” відбувається шляхом продажу підприємства.

Залучення до надання послуг суб'єктів різних форм власності, згідно статті 27 Закону України “Про житлово-комунальні послуги”, може відбуватися також шляхом проведення конкурсів.

Відповідно до Законів України “Про питну воду і питне водопостачання” (стаття 14) і “Про приватизацію державного майна” (стаття 6) мережі, споруди, що пов'язані з постачанням води споживачам, можуть перебувати у державній чи комунальній власності і не підлягають приватизації. Об'єкти централізованого водопостачання, що знаходяться у комунальній власності, закріплюються на основі права господарського відання за комунальними унітарними підприємствами. В разі корпоратизації комунальних підприємств об'єкти централізованого водопостачання не можуть бути включені до статутного фонду створюваних господарських товариств, а передаються їм на баланс відповідно до договорів оренди, управління.

При приватизації корпоратизованих підприємств водопостачання можна говорити про те, що діяльність з водопостачання здійснюється приватними підприємствами. Те ж саме вірно в разі укладення договору оренди цілісного майнового комплексу комунального підприємства, якщо орендаром є підприємство приватної власності. Діяльність з водопостачання може здійснюватися і підприємством колективної власності, якщо орендаром за договором оренди цілісного майнового комплексу підприємства є виробничий кооператив. Проте це видається малоймовірним через невеликий розмір наявних коштів порівняно з вартістю комплексу підприємства. Отже, положення про заборону приватизації не виключає існування на ринку послуг водопостачання підприємств різних форм власності. Але у приватній власності можуть перебувати лише об'єкти нецентралізованого водопостачання. Крім того у спільній сумісній власності співвласників багатоквартирного будинку перебувають внутрішньобудинкові водопровідно-каналізаційні мережі (частина 2 статті 19 Закону України “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку”).

На розгляді Верховної Ради України знаходяться законопроекти, які в певній мірі врегульовують відносини комунальної власності та спільної власності територіальних громад. Це проекти Законів України “Про право комунальної власності та управління об’єктами права комунальної власності” від 14.05.2002р. №0952, “Про право комунальної власності та управління об’єктами права комунальної власності” від 12.08.2004р. №6042, “Про комунальну власність” від 08.09.2004р. №6042-1, “Про управління об’єктами комунальної власності” від 15.10.2004р. №6042-2 (розглянуто у розділі 2).

Зазначені законопроекти мають різні концепції, але в достатній мірі вирішують поставлену мету. Порівняльний аналіз показує (Додаток 2), що у наведених проектах більш повно визначені питання управління спільною власністю та корпоративним правами.

Враховуючи складність проходження розгляду та прийняття цього закону (законопроект №0952 Верховна Рада України не підтримала при повторному другому читанні і в цілому, законопроект відхилено) доцільно розглянути можливість поетапного вирішення питання.

Першочерговим є приведення у відповідність з Конституцією України статей 2, 3, 31-37 Закону України “Про власність”, визначивши комунальну власність, як самостійну форму власності, вказавши що первинним суб’єктом права комунальної власності є не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальна громада. У статті 37 цього ж Закону слід закріпити положення, згідно якого право господарського відання є правовою формою майнового статусу унітарного комунального підприємства.

У статті 3 Закону України “Про господарські товариства” окремо вказати, що засновниками й учасниками акціонерного товариства і товариства з обмеженою відповідальністю можуть бути територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування.

Особливе значення має надаватися питанням регламентації відносин спільної власності, в якій знаходиться значна кількість об’єктів водо- і

теплопостачання, що пов'язано з фінансуванням діяльності та реконструкції цих об'єктів.

Висновок :

1. Головний недолік нормативного регулювання відносин власності у житлово-комунальному господарстві полягає у відсутності закону, що визначав би правові основи здійснення права комунальної власності.

3.2. Розвиток конкурентних відносин у сфері житлово-комунального господарства

Одним з інструментальних напрямів реформування житлово-комунального господарства є розвиток конкурентних відносин у галузі. Сфера житлово-комунального господарства охоплює сукупність ринків, частина з яких належить до ринків природних монополій (централізоване постачання теплової енергії, централізоване водопостачання і водовідведення тощо), та групу ринків послуг, що пов'язані з утриманням житлового фонду і є потенційно конкурентними. Цим групам послуг властиві організаційно-технічні та економічні особливості, що передбачають обмеженість вибору споживачами варіантів ринкової поведінки. Зокрема, умови споживання послуг обох зазначених груп характеризуються відсутністю у населення можливості одержувати послуги за межами визначеної, часто невеликої, території.

Сферам централізованого постачання теплової енергії, централізованого водопостачання та водовідведення у житлово-комунальному господарстві притаманні, за визначенням природної монополії, високі бар'єри вступу на відповідні ринки та практично повна відсутність «еластичності» попиту. Послуги, що реалізуються суб'єктами природних монополій у житлово-комунальному господарстві, призначені для задоволення найважливіших потреб населення. За практикою, що склалася, навіть значне підвищення тарифів на послуги теплопостачання,

водопостачання та водовідведення не призводить до помітної зміни попиту. Тобто, окремі випадки реалізації покупцем права відмови від придбання житлово-комунальних послуг, що надаються природними монополіями, і заміни їх у споживанні іншими товарами не здійснюють відчутного конкурентного тиску на постачальників житлово-комунальних послуг. Внаслідок відсутності ефективної конкуренції, умови для виведення цих ринків зі стану природної монополії не будуть сприятливими протягом тривалого часу.

Інша група послуг житлово-комунальної сфери включає в себе технічне та санітарне обслуговування житлового фонду. Ринки таких послуг не перебувають у стані природної монополії, проте домінуюче становище на них займають житлово-експлуатаційні організації.

Взаємозв'язок технічних, організаційних і економічних сторін діяльності суб'єктів природних монополій у житлово-комунальному господарстві та суб'єктів господарювання, що обслуговують житловий фонд, потребує комплексного вирішення питань регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах централізованого постачання теплової енергії, централізованого водопостачання та водовідведення і поряд з цим реалізації конкурентних засад у сфері утримання житлового фонду.

Нормативно-правова база, яка визначає правові засади підтримки та захисту економічної конкуренції, обмеження монополізму в господарській діяльності у сфері житлово-комунального господарства включає Конституцію України, Закон України «Про природні монополії», Закон України «Про захист економічної конкуренції», Закон України «Про Антимонопольний комітет України» та інші нормативно-правові акти.

Відповідно до статті 42 Конституції України держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускається зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження

конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом.

Правові, економічні та організаційні засади державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні визначає Закон України «Про природні монополії». Метою цього Закону є забезпечення ефективності функціонування ринків, що перебувають у стані природної монополії, на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів їх товарів. Відповідно до Закону природна монополія - стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва.

Підприємства, що здійснюють тепло-, водопостачання і водовідведення, є суб'єктами природних монополій. Специфіка виробництва і постачання зазначених видів послуг роблять неможливим існування на ринку багатьох виробників. Особливістю природних монополій у житлово-комунальному господарстві є те, що вони носять локальний характер, оскільки підприємства водо- та теплопостачання здійснюють свою діяльність на території, як правило області чи району (локальні природні монополії), на відміну від підприємств загальнодержавних природних монополій, діяльність яких охоплює територію держави в цілому. Проте в Законі “Про природні монополії” відсутнє визначення локальних природних монополій і, відповідно, не встановлені особливості їх регулювання.

Регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах централізованого водопостачання та водовідведення, а також централізованого постачання теплової енергії повинно здійснюватися національними комісіями регулювання природних монополій, які мають утворюватися і функціонувати відповідно до цього Закону.

Згідно положень статті 4 Закону регулювання діяльності суб'єктів природних монополій може здійснюватися органами виконавчої влади та

органами місцевого самоврядування. Якщо діяльність суб'єктів природних монополій, яка підлягає регулюванню згідно з цим Законом, спрямована на задоволення потреб окремого регіону, то функції регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, визначені цим Законом, можуть бути делеговані в установленому порядку Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям з наданням їм повноважень, передбачених статтею 14 цього Закону. При цьому в Законі не встановлено, хто делегує повноваження національних комісій, і як розмежовуються функції між національною комісією (або її територіальними підрозділами в разі їх створення відповідно до статті 11) і обласними державними адміністраціями.

Відповідно до статті 6 Закону України “Про природні монополії” постачання електричної енергії належить до суміжних ринків, суб'єкти якого використовують в своїй діяльності продукцію, що виробляється суб'єктами природних монополій. Згідно з Законом національні комісії сприяють розвитку конкуренції на суміжних ринках, проте засоби реалізації цього положення Законом не визначені, не врегульована також діяльність суб'єктів суміжних ринків. Варто зазначити, що для спеціалізованих підприємств різних форм власності доступ на ринок комунальних послуг можливий шляхом участі у проведенні концесійних конкурсів.

Предметом регулювання діяльності суб'єктів природних монополій згідно з цим Законом є:

- 1) ціни (тарифи) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;
- 2) доступ споживачів до товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;
- 3) інші умови здійснення підприємницької діяльності у випадках, передбачених законодавством.

Регулювання діяльності суб'єктів природних монополій здійснюється на основі таких принципів:

- гласності та відкритості процедур регулювання;
- адресності регулювання, його спрямованості на конкретний суб'єкт природної монополії;
- самоокупності суб'єктів природних монополій;
- стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них;
- забезпечення захисту прав споживачів.

Для розвитку ринкових відносин та з метою посилення контролю за монопольними проявами суб'єктів господарювання при встановленні цін і тарифів на послуги, які ними надаються, органи, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, при прийнятті рішень щодо такого регулювання враховують інформацію про діяльність суб'єкта природної монополії, надану об'єднаннями споживачів, суб'єктами природних монополій, іншими заінтересованими особами, про результати оприлюднення та відкритих слухань щодо зміни цін (тарифів) на товари суб'єктів природних монополій. Порядок оприлюднення інформації та відкритих слухань щодо зміни цін (тарифів) на товари суб'єктів природних монополій визначається тими органами, на які відповідно до Закону України

"Про ціни і ціноутворення" покладається затвердження або регулювання цін (тарифів).

Відповідно до положень статті 12 Закону основними завданнями Національних комісій регулювання природних монополій є:

- регулювання діяльності суб'єктів природних монополій;
- сприяння створенню умов, які забезпечують за рахунок виникнення та розвитку конкуренції виведення товарного ринку із стану природної монополії, що дасть можливість ефективніше задовольняти попит, а також сприяння розвитку конкуренції на суміжних ринках;

- формування цінової політики у відповідній сфері регулювання;
- сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.

Національні комісії регулювання природних монополій відповідно до покладених на них завдань здійснюють такі функції (стаття 13 Закону):

- розробляють та затверджують спеціальні умови і правила здійснення підприємницької діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, контролюють їх дотримання, вживають у встановленому порядку заходів щодо запобігання порушенням цих умов і правил;

- видають у встановленому порядку суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, ліцензії на здійснення відповідних видів підприємницької діяльності;

- формують у відповідних сферах природних монополій цінову політику, визначають умови доступу споживачів до товарів, що виробляються суб'єктами природних монополій;

- подають відповідним державним органам пропозиції щодо укладання державних контрактів, розробки стандартів і показників якості товарів і послуг та пропозиції щодо регулювання інвестиційних процесів у сферах природних монополій;

- складають і ведуть реєстри суб'єктів природних монополій, діяльність яких регулюється відповідно до цього Закону;

- беруть участь у розробці та вносять у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства про природні монополії;

- інформують громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність і діяльність суб'єктів природних монополій;

- публікують щорічні доповіді про результати своєї діяльності та діяльності суб'єктів природних монополій;
- передають до відповідних державних органів матеріали про порушення чинного законодавства;
- здійснюють інші функції, що випливають з покладених на них завдань.

Існує низка протиріч між базовими законами України у даній сфері. Зокрема, до функцій національних комісій регулювання природних монополій віднесено формування цінової політики, однак в законі не розкрито зміст цієї функції. Повноваження національних комісій не відображено і в Законі України “Про ціни та ціноутворення”. Стаття 13 Закону України “Про природні монополії” наділяє національні комісії функцією видачі ліцензій. Однак, згідно з Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, що є спеціальним законом у сфері ліцензування, орган ліцензування визначається Кабінетом Міністрів України, а не Верховною Радою України (стаття 1). Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” також визначено, що повноваження органу ліцензування не можуть бути делеговані іншим особам, крім його територіальних підрозділів (стаття 6). Крім того, при створенні національних комісій регулювання природних монополій їх повноваження в певній мірі дублюються з повноваженнями інших центральних органів влади.

Утворення національних комісій регулювання природних монополій, згідно Закону України “Про природні монополії”, вважалось основним стримуючим фактором у державному регулюванні монопольних ринків. Проте, повноваження таких комісій недостатньо чітко визначені.

Правові засади підтримки та захисту економічної конкуренції, обмеження монополізму в господарській діяльності визначає Закон України «Про захист економічної конкуренції», який спрямований на забезпечення

ефективного функціонування економіки України на основі розвитку конкурентних відносин.

Цим Законом регулюються відносини органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю із суб'єктами господарювання; суб'єктів господарювання з іншими суб'єктами господарювання, із споживачами, іншими юридичними та фізичними особами у зв'язку з економічною конкуренцією. Суб'єкти господарювання, органи влади, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію.

Відповідно до статті 6 Закону антиконкурентними узгодженими діями є узгоджені дії, які призвели чи можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції. Антиконкурентними узгодженими діями, зокрема, визнаються узгоджені дії, які стосуються:

- 1) встановлення цін чи інших умов придбання або реалізації товарів;
- 2) обмеження виробництва, ринків товарів, техніко-технологічного розвитку, інвестицій або встановлення контролю над ними;
- 3) розподілу ринків чи джерел постачання за територіальним принципом, асортиментом товарів, обсягом їх реалізації чи придбання, за колом продавців, покупців або споживачів чи за іншими ознаками;
- 4) спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів;
- 5) усунення з ринку або обмеження доступу на ринок (вихід з ринку) інших суб'єктів господарювання, покупців, продавців;
- 6) застосування різних умов до рівнозначних угод з іншими суб'єктами господарювання, що ставить останніх у не вигідне становище в конкуренції;
- 7) укладення угод за умови прийняття іншими суб'єктами господарювання додаткових зобов'язань, які за своїм змістом або згідно з

торговими та іншими чесними звичаями в підприємницькій діяльності не стосуються предмета цих угод;

8) суттєвого обмеження конкурентоспроможності інших суб'єктів господарювання на ринку без об'єктивно виправданих на те причин.

Антиконкурентними узгодженими діями вважається також вчинення суб'єктами господарювання схожих дій (бездіяльності) на ринку товару, які призвели чи можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції у разі, якщо аналіз ситуації на ринку товару спростовує наявність об'єктивних причин для вчинення таких дій (бездіяльності).

Згідно із положеннями статті 12 Закону монопольним (домінуючим) становищем суб'єкта господарювання вважається ситуація, якщо:

- на цьому ринку у нього немає жодного конкурента;
- суб'єкт господарювання не зазнає значної конкуренції внаслідок обмеженості можливостей доступу інших суб'єктів господарювання щодо закупівлі сировини, матеріалів та збуту товарів, наявності бар'єрів для доступу на ринок інших суб'єктів господарювання, наявності пільг чи інших обставин.

Монопольним (домінуючим) вважається становище суб'єкта господарювання, частка якого на ринку товару перевищує 35 відсотків, якщо він не доведе, що зазнає значної конкуренції.

Монопольним(домінуючим) також може бути визнане становище суб'єкта господарювання, якщо його частка на ринку товару становить 35 або менше відсотків, але він не зазнає значної конкуренції, зокрема внаслідок порівняно невеликого розміру часток ринку, які належать конкурентам.

Вважається, що кожен із двох чи більше суб'єктів господарювання займає монопольне (домінуюче) становище на ринку товару, якщо стосовно певного виду товару між ними немає конкуренції або є незначна конкуренція і щодо них, разом узятих, виконується одна з умов, передбачених частиною першою статті 12 Закону.

Монопольним (домінуючим) вважається також становище кожного з кількох суб'єктів господарювання, якщо стосовно них виконуються такі умови:

- сукупна частка не більше ніж трьох суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 50 відсотків;

- сукупна частка не більше ніж п'яти суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 70 відсотків - і при цьому вони не доведуть, що стосовно них не виконуються умови частини четвертої цієї статті.

Досягнення суб'єктом господарювання монопольного (домінуючого) становища на певному ринку ще не є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції. Відповідно до положень Закону «Про захист економічної конкуренції» не допускається зловживання суб'єктами господарювання монопольним (домінуючим) становищем на ринку.

Відповідно до статті 13 цього Закону зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку є дії чи бездіяльність суб'єкта господарювання, який займає монопольне (домінуюче) становище на ринку, що призвели або можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, або ущемлення інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів, які були б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку. Зокрема, зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку, визнається:

- 1) встановлення таких цін чи інших умов придбання або реалізації товару, які неможливо було б встановити за умов існування значної конкуренції на ринку;

- 2) застосування різних цін чи різних інших умов до рівнозначних угод з суб'єктами господарювання, продавцями чи покупцями без об'єктивно виправданих на те причин;

3) обумовлення укладання угод прийняттям суб'єктом господарювання додаткових зобов'язань, які за своєю природою або згідно з торговими та іншими чесними звичаями у підприємницькій діяльності не стосуються предмета договору;

4) обмеження виробництва, ринків або технічного розвитку, що завдало чи може завдати шкоди іншим суб'єктам господарювання, покупцям, продавцям;

5) часткова або повна відмова від придбання або реалізації товару за відсутності альтернативних джерел реалізації чи придбання;

6) суттєве обмеження конкурентоспроможності інших суб'єктів господарювання на ринку без об'єктивно виправданих на те причин;

7) створення перешкод доступу на ринок (виходу з ринку) чи усунення з ринку продавців, покупців, інших суб'єктів господарювання.

Особлива увага з боку органів Антимонопольного комітету України при здійсненні контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції у сфері житлово-комунального господарства приділяється антиконкурентним діям органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю. Так, відповідно до положень статті 15 Закону «Про захист економічної конкуренції» до антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, зокрема, відносяться:

заборона або перешкоджання створенню нових підприємств чи здійснення підприємництва в інших організаційних формах у будь-якій сфері діяльності, а також встановлення обмежень на здійснення окремих видів діяльності, на виробництво, придбання чи реалізацію певних видів товарів;

пряме або опосередковане примушення суб'єктів господарювання до вступу в асоціації, концерни, міжгалузеві, регіональні чи інші форми

об'єднань або здійснення узгоджених дій концентрації суб'єктів господарювання в інших формах;

пряме або опосередковане примушення суб'єктів господарювання до пріоритетного укладення договорів, першочергової поставки товарів певному колу споживачів чи першочергового їх придбання у певних продавців;

будь-яка дія, спрямована на централізований розподіл товарів, а також розподіл ринків між суб'єктами господарювання за територіальним принципом, асортиментом товарів, обсягом їх реалізації чи закупівель або за колом споживачів чи продавців;

встановлення заборони на реалізацію певних товарів з одного регіону країни в іншому або надання дозволу на реалізацію товарів з одного регіону в іншому в певному обсязі чи за виконання певних умов;

надання окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції;

дія, внаслідок якої окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання створюються несприятливі чи дискримінаційні умови діяльності порівняно з конкурентами;

дія, якою встановлюються не передбачені законами України заборони та обмеження самостійності підприємств, у тому числі щодо придбання чи реалізації товарів, ціноутворення, формування програм діяльності та розвитку, розпорядження прибутком.

Натомість, пункт 3 статті 6 Закону “Про питну воду і питне водопостачання” встановлює принцип першочергового забезпечення питною водою населення. Хоча механізм реалізації цього принципу не встановлено, очевидно, він повинен забезпечуватися саме такими діями органів влади, в результаті присутні формальні ознаки порушення антимонопольного

законодавства. Тому доцільно визначити законодавчо обов'язок підприємств питного водопостачання на першочергове укладення договорів з населенням.

Варто зазначити, що питання досягнення неправомірних переваг у конкуренції та створення перешкод господарюючим суб'єктам (підприємцям) у процесі конкуренції визначено у Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції". Але актуалізація положень даного Закону для підприємств житлово-комунальної сфери може здійснитись після певної демонополізації господарства.

Контроль здійснення контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій, відповідно до положень статті 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», є одним з завдань органів Антимонопольного комітету України.

Згідно із розпорядженням Антимонопольного комітету України від 01.04.94 №4-р «Про затвердження Положення про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів державної влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання» погодженню з органами Антимонопольного комітету України підлягають рішення з питань у тому числі установлення порядку визначення цін і тарифів, граничних нормативів рентабельності для об'єктів антимонопольного регулювання, а також інші рішення, які можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на відповідних ринках.

Висновки:

1. Засади конкурентних відносин у межах діяльності підприємств житлово-комунального господарства, в цілому, законодавчо врегульовані; в даний час у Верховній Раді України проектів законів щодо їх удосконалення

не зареєстровано. Поза нормами законодавчого регулювання залишається визначення локальних природних монополій і особливостей їх регулювання.

2. Реалізація законів України “Про захист економічної конкуренції” та “Про природні монополії”, в частині демонополізації житлово-комунального господарства, в основному залежить від прийняття підзаконних актів Кабінетом Міністрів України та центральними органами виконавчої влади і підлягає удосконаленню.

3. Проблемами державного регулювання діяльності суб’єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства залишаються незавершеність реформи місцевого самоврядування та міжбюджетних відносин, поєднання регуляторними органами несумісних функцій і відсутність чіткого розмежування компетенції органів, що здійснюють управління майном у житлово-комунальному господарстві.

3.3. Житлово-комунальні послуги і соціальний захист населення

У Конституції України закріплено право громадянина на житло. Держава має створювати умови, за яких кожен громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло має надаватися державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

Система соціального захисту у сфері житлово-комунального господарства повинна передбачати реалізацію визначеного статтею 48 Конституції України права громадян на достатній життєвий рівень.

Правову основу соціального захисту у сфері житлово-комунального господарства становить Закон України “Про державні соціальні стандарти та

державні соціальні гарантії”. Відповідні положення містять Закони України “Про прожитковий мінімум”, “Про ціни та ціноутворення”. Міжбюджетні відносини з приводу надання субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг регулює Бюджетний кодекс України. Надання субсидій на оплату житлово-комунальних послуг забезпечують місцеві державні адміністрації відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (ст. 23).

Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” визначає правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією України та законами України основних соціальних гарантій. Відповідно до Закону державними соціальними гарантіями є встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, пенсій, інших соціальних виплат. Рівні основних державних соціальних гарантій визначаються на основі державних соціальних стандартів. Державні соціальні стандарти, згідно статті 5 Закону, розробляються і затверджуються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Для визначення державних соціальних гарантій і стандартів обслуговування застосовується базовий соціальний стандарт – прожитковий мінімум, що встановлюється відповідно до Закону України “Про прожитковий мінімум”. При визначенні розміру прожиткового мінімуму до нього включаються житлово-комунальні послуги з водопостачання, теплопостачання, газопостачання, електропостачання, водовідведення, утримання та експлуатації житла та прибудинкових територій, сміттєзбирання, утримання ліфтів, виходячи із соціальної норми житла та нормативів споживання зазначених послуг.

До структурних особливостей Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” варто віднести наявність прямого та зворотного взаємних зв’язків між утворенням базового соціального

стандарту та обсягами споживання і планування надання житлово-комунальних послуг – визначення прожиткового мінімуму здійснюється з урахуванням наданих послуг, а планування розвитку підприємств галузі має обраховуватись на основі регіональних соціальних стандартів.

Стаття 9 Закону України “Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії” встановлює три види державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування:

- гранична норма оплати житлово-комунальних послуг залежно від отримуваного доходу;
- нормативи користування житлово-комунальними послугами, щодо оплати яких держава надає пільги і встановлює субсидії;
- показники якості надання житлово-комунальних послуг.

За допомогою цих стандартів визначаються державні соціальні гарантії щодо надання житлово-комунальних послуг та розмірів плати за них.

Гранична норма оплати житлово-комунальних послуг визначається для різних категорій громадян через його частку у сукупному доході. Держава надає субсидії на оплату послуг при зменшенні частки, яка має становити, відповідно, не 15% і 20%. Порядок надання субсидій встановлюється згідно з Постановами Кабінету Міністрів України від 22.09.1997р. №1050 “Про заходи щодо подальшого вдосконалення надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та пічного побутового (рідкого) палива” і від 27.07.1998р. № 1156 “Про новий розмір витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива у разі надання житлової субсидії”. Кошти наданих субсидій перераховуються на рахунки підприємств, що здійснюють житлово-комунальне обслуговування, у порядку, встановленому обласною, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Субсидія надається лише в межах нормативів користування (споживання)

житлово-комунальними послугами. Таким чином, перші два соціальні стандарти знаходять своє практичне застосування. Показники якості житлово-комунальних послуг мають знаходити відображення у стандартах житлово-комунальних послуг.

При наявності заборгованості за житлово-комунальні послуги субсидія надається лише при укладенні договору про погашення заборгованості. При цьому мають застосовуватися положення Закону України “Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію”. Однак Закон не містить обов'язку для громадян укласти договори реструктуризації заборгованості.

Правові акти у сфері соціального захисту сприяють реалізації права громадян на належний життєвий рівень, та спрямовані на забезпечення компенсації підприємствам житлово-комунального господарства втрат, пов'язаних з призначенням пільг та субсидій на оплату житлово-комунальних послуг. Відповідно до цього пункт “б” частини 4 статті 89 Бюджетного кодексу України передбачає, що додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати комунальних послуг (субсидії) здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст обласного значення. Згідно пункту 3 частини 1 статті 97 Бюджетного кодексу з Державного бюджету до місцевих бюджетів надається субвенція на компенсацію втрат доходів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень (згідно діючого законодавства до них відноситься й забезпечення надання житлово-комунальних послуг) внаслідок надання пільг, встановлених державою. Слід зазначити, що надання пільг по оплаті комунальних послуг, перш за все, веде до втрат доходів підприємств, які здійснюють надання послуг. Але втрати підприємства є більшими ніж втрати бюджетів, оскільки до бюджетів відраховується частина прибутку підприємства. У законодавчій базі не встановлено, яким чином вираховуються втрати доходів місцевих бюджетів.

Положеннями статті 5 Закону України «Про ціни і ціноутворення» передбачено, що органи державної влади і управління України послідовно проводять в життя заходи щодо підтримки життєвого рівня населення, в першу чергу низькооплачуваних і малозабезпечених громадян, шляхом введення компенсації втрат у зв'язку з підвищенням цін і тарифів, а також шляхом індексації доходів стосовно соціально-економічних груп населення.

У разі виникнення заборгованості по виплаті заробітної плати, стипендій, пенсій та інших соціальних виплатах забороняється до погашення такої заборгованості підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України. Громадяни мають право оскаржити в суді неправомірні дії державних органів, підприємств та інших юридичних і фізичних осіб і вимагати відшкодування завданих їм збитків у випадках реалізації їм товарів та послуг з порушенням вимог законодавства по цінах.

Тобто, згідно із законодавством підвищення цін на житлово-комунальні послуги має супроводжуватися одночасною індексацією доходів громадян. В той же час Законом не визначено механізм індексації і, як наслідок, це положення не реалізується на практиці. Індexсація доходів громадян не виступає засобом соціального захисту в умовах підвищення цін і таку постановку питання, до досягнення мінімальної заробітної плати рівня прожиткового мінімуму, вважаємо некоректною.

Державна політика у сфері житлово-комунальних послуг спрямована в тому числі на забезпечення рівних можливостей доступу до отримання мінімальних норм житлово-комунальних послуг для споживачів незалежно від соціального, майнового стану, віку, місцеперебування та форми власності юридичних осіб тощо, а також соціального захисту малозабезпечених громадян. (п.п. 5, 7 статті 2 Закону України «Про житлово-комунальні послуги»).

Державне регулювання цін/тарифів базується на таких основних принципах (стаття 30) :

- 1) доступності житлово-комунальних послуг для всіх споживачів та рівності правових гарантій;
- 2) нормативного регулювання надання житлово-комунальних послуг споживачам за цінами/тарифами, затвердженими в установленому законом порядку;
- 3) відповідності рівня цін/тарифів розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво;
- 4) відкритості, доступності та прозорості структури цін/тарифів для споживачів та суспільства;
- 5) відповідності оплати житлово-комунальних послуг їх наявності, кількості та якості;
- 6) відповідальності виконавців/виробників за недотримання вимог стандартів, нормативів, норм, порядків та правил;
- 7) гарантії соціального захисту населення при оплаті за житлово-комунальні послуги та випередження зростання доходів населення над зростанням цін/тарифів на житлово-комунальні послуги.

Питання регулювання цін і тарифів на житлово-комунальні послуги неодноразово розглядалося у Верховній Раді України.

Так, 3 липня 1998 року Верховна Рада України прийняла Закон України "Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України", частиною першою статті 1 якого тимчасово, до погашення заборгованості по виплаті заробітної плати, стипендій, пенсій та інших соціальних виплат, заборонила підвищення цін і тарифів на вказані послуги. У частині другій статті 1 цього Закону констатується, що житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту оплачуються громадянами України за цінами і тарифами, встановленими відповідно

Кабінетом Міністрів України, Національною комісією з питань регулювання електроенергетики України, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, станом на 1 червня 1998 року.

17 березня 1999 року було прийнято Закон "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення". Зазначеним Законом статтю 5 Закону України "Про ціни і ціноутворення" від 3 грудня 1990 року доповнено частиною другою, згідно з якою у разі виникнення заборгованості по виплаті заробітної плати, стипендій, пенсій та інших соціальних виплатах забороняється до погашення такої заборгованості підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України, а статтю 9 – частиною третьою, яка передбачає, що ціни і тарифи на житлово-комунальні послуги (в тому числі на електроенергію і природний газ для комунально-побутових потреб населення України), послуги громадського транспорту і зв'язку встановлюються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Верховною Радою України.

Пунктом 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" визначено, що оплата житлово-комунальних послуг та послуг громадського транспорту здійснюється громадянами України за цінами і тарифами, встановленими відповідно Кабінетом Міністрів України, Національною комісією з питань регулювання електроенергетики України, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, за станом на 1 червня 1998 року.

Конституційний суд України визнав неконституційним втручання Верховної Ради України у сферу повноважень органів виконавчої влади щодо цінової політики за критерієм терміну погашення заборгованості по виплаті заробітної плати, стипендій, пенсій та інших соціальних виплатах (Рішення від 2 березня 1999 року N 2-рп/99 (справа про комунальні послуги)

та Рішення від 10 лютого 2000 року №2-рп/2000 (справа про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги).

Конституційний Суд установив, що стаття 6 Конституції України, закріплюючи одну з найважливіших засад правової держави - принцип поділу влади, одночасно визначає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України. Ця вимога проводиться також у частині другій статті 19 Конституції України, яка зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Згідно з пунктом 5 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить "визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики". Під державною політикою розуміються стратегічні напрями діяльності держави в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, правовій та інших сферах її внутрішнього життя, а також у сфері відносин з іншими державами на певну історичну перспективу. Засади внутрішньої і зовнішньої політики - це відправні ідеї, основні принципи стратегічної лінії діяльності держави у названих сферах. Вони є базою для проведення політики органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України.

Цінова політика, тобто стратегія держави щодо встановлення і зміни цін, є однією із складових частин внутрішньої економічної і соціальної політики держави. Конституційне повноваження Верховної Ради України на визначення засад цієї політики реалізоване нею, зокрема, у Законі України "Про ціни і ціноутворення", який сформулював основні принципи встановлення і застосування цін і тарифів та організації контролю за їх дотриманням на території України.

Згідно зі статтею 4 Закону України "Про ціни і ціноутворення" забезпечення здійснення державної політики цін, визначення переліку продукції, товарів і послуг, державні фіксовані та регульовані ціни і тарифи на які затверджуються відповідними органами виконавчої влади, визначення повноважень органів виконавчої влади в галузі встановлення і застосування цін (тарифів), а також по контролю за цінами (тарифами) покладено на Кабінет Міністрів України. Ці повноваження Кабінету Міністрів України у сфері ціноутворення відповідають пункту 3 статті 116 Конституції України, відповідно до якого Кабінет Міністрів України "забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики". Забезпечення проведення цінової політики Кабінетом Міністрів України означає реалізацію ним визначених названим Законом України основних начал встановлення і застосування цін і тарифів, що логічно включає регулювання цін (тарифів), а також контроль за ними.

Крім Кабінету Міністрів України, регулювання цін і тарифів здійснюють також інші органи, зокрема Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 28 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлення тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг віднесено до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, що цілком узгоджується зі статтею 143 Конституції України, яка визначає повноваження територіальних громад та їх органів. Із Конституції України (статті 137, 138) випливає також відповідне повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Закон України "Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України" спрямований на безпосереднє регулювання цін і тарифів, причому лише в окремих сферах, без врахування стратегічних

напрямів ціноутворення, визначених у Законі України "Про ціни і ціноутворення", зокрема такого з них, як забезпечення збалансованого ринку засобів виробництва, товарів і послуг.

Згідно з пунктом 6 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються основи соціального захисту. Здійснення в цілому політики соціального захисту не належить до виключних повноважень Верховної Ради України. Як і політика ціноутворення, політика соціального захисту є складовою частиною внутрішньої соціальної політики держави, і забезпечення її проведення, відповідно до пункту 3 статті 116 Конституції України, здійснюється Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, приймаючи Закон України "Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України", Верховна Рада України вийшла за межі повноважень, визначених Конституцією України, і втрутилась у повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, чим порушила статті 6 і 19 Конституції України.

Не відповідають Конституції України (є неконституційними) і положення частини третьої статті 9 Закону України "Про ціни і ціноутворення" стосовно встановлення Кабінетом Міністрів України цін і тарифів на житлово-комунальні послуги (в тому числі на електроенергію і природний газ для комунально-побутових потреб населення України), послуги громадського транспорту і зв'язку за погодженням з Верховною Радою України.

Відповідно до статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України. Погодження Кабінетом Міністрів України цін і тарифів з Верховною Радою України, як цього вимагає частина третя статті 9 Закону України "Про ціни і ціноутворення",

не впливає з контрольних повноважень Верховної Ради України, передбачених Конституцією України; Верховна Рада України, зобов'язавши Кабінет Міністрів України встановлювати ціни у цій сфері за погодженням з нею, вийшла за межі своїх повноважень, визначених Конституцією України.

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини другої статті 5, частини третьої статті 9 Закону України "Про ціни і ціноутворення" в редакції Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" та пункт 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" від 17 березня 1999 року є такими, що не відповідають Конституції України.

Зазначимо, що, на нашу думку, ці рішення не були достатньо аргументованими, оскільки внесені Верховною Радою України зміни до чинного законодавства стосувалися не **забезпечення проведення** цінової політики, що є функцією Кабінету Міністрів України, а **визначення самих засад** цієї політики, що відповідно до статті 85 конституції України, належить до повноважень Верховної Ради України.

Однією з найбільших проблем у сфері житлово-комунальних послуг залишається висока заборгованість населення з оплати комунальних послуг. Внаслідок цього підприємства, що надають такі послуги не мають достатньо коштів на інвестування.

На вирішення цього питання спрямований Закон України «Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію». Положення статті 1 цього Закону передбачають, що заборгованість з квартирної плати (плати за утримання житла) та плати за комунальні послуги (водо-, тепло-, газопостачання, послуги водовідведення, електроенергія, вивезення побутового сміття та рідких нечистот) (далі - житлово-комунальні послуги) наймачів жилих приміщень та власників жилих будинків або квартир (далі -

громадяни), яка склалася на дату набрання чинності цим Законом перед надавачами житлово-комунальних послуг, реструктуризується на термін до 60 місяців залежно від суми боргу та рівня доходів громадян на дату реструктуризації. Для реструктуризації заборгованості громадяни укладають з підприємствами - надавачами житлово-комунальних послуг договори про щомісячне рівномірне погашення реструктуризованої заборгованості та своєчасну сплату поточних платежів за житлово-комунальні послуги (далі - договір про реструктуризацію заборгованості).

Але, чітка процедура погашення боргів відсутня. Одним з наслідків прийняття зазначеного Закону може стати ймовірність зловживань при погашенні боргів, а також погіршення платіжної дисципліни через очікування населення можливостей подібного погашення комунальної заборгованості й надалі.

У Законі України «Про основи національної безпеки України» визначені основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Серед пріоритетів національних інтересів, визначених положеннями статті 6 Закону в тому числі передбачено зміцнення соціальної стабільності в суспільстві; створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення. Слід відзначити, що на сучасному етапі однією з основних реальних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві у соціальній сфері можна вважати невирішення програмами реформування реального сектора економіки країни питання зменшення диференціації доходів населення між заможними і бідними, початкування умов для створення потужного середнього класу.

Значна частина законопроектів у сфері соціального захисту громадян, що зареєстровані у Верховній Раді України, спрямовані на забезпечення незахищених верств населення соціальним житлом. Це проект Житлового кодексу України від 04.06.2003р. №3584, проекти Законів України “Про житлове кредитування громадян України” від 02.07.2002р. №1285, “Про державне фінансування та цільове довгострокове кредитування будівництва житла” від 01.07.2004р. №1285-1, “Про деякі заходи щодо стимулювання соціального житлового будівництва” від 05.10.2004р. №6217, “Про державну підтримку будівництва житла для молоді” від 13.01.2003р. №2630, “Про Національну програму забезпечення молоді житлом на 2003-2012 роки” від 11.02.2003р. №3098, “Про запровадження деяких механізмів стимулювання у житловому будівництві” від 05.10.2004р. № 6216, “Про внесення змін до Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” № 2557 від 16.11.2006.

На забезпечення соціальної стабільності в суспільстві спрямовані положення законопроектів №2206 «Про внесення змін до Закону України "Про виконавче провадження" (щодо заборони конфіскації житла за борги по житлово-комунальним послугам для населення України)» від 21.09.2006, № 8681 Пропозиції Президента України до Закону України “Про мораторій на підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та спожиті у побуті природний газ і електроенергію, послуги громадського транспорту (крім таксі)” від 10.02.2006, № 0944 «Про внесення змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (щодо оплати житлово-комунальних послуг) від 25.05.2006, більшість з яких розглянуто у розділі 2.

За період з 1995 року, після затвердження Верховною Радою України Концепції державної житлової політики, у суспільстві відбулися певні зміни, зокрема поширилось розуміння необхідності будівництва соціального житла, яке не передбачено у Концепції. Значна частина пропозицій поданих законопроектів не узгоджується з Житловим кодексом та іншими Законами

України, не визначають напрямків комплексного вирішення проблеми, присутні й спроби лобіювання інтересів окремих комерційних структур.

Висновки:

1. Чинне законодавче поле України не гарантує забезпечення у повному обсязі прав громадян щодо соціального захисту у поєднанні з отриманням якісних житлово-комунальних послуг та дотриманням ефективного функціонування підприємств житлово-комунального господарства.

Внесені на розгляд Верховної Ради України законопроекти не містять визначальних господарська-правових новел і не вирішують основне загальносуспільне завдання сучасної вітчизняної економіки - збалансування економічних інтересів суб'єктів ринку житла та права громадян на житло і отримання відповідних якісних послуг незалежно від їх соціального статусу та рівня доходів.

2. Сучасний технічний стан житлово-комунального господарства України є критичним і являє загрозу національній безпеці в соціальній сфері. Подальше зволікання з докорінним реформуванням цієї сфери може призвести до активізації протестних настроїв у суспільстві.

3.4. Регулювання цін на житлово-комунальні послуги

Нормативно-правова база, яка визначає механізми регулювання цін і тарифів на житлово-комунальні послуги складається із Господарського кодексу України, Житлового кодексу УРСР, законів України "Про ціни і ціноутворення", "Про природні монополії", «Про житлово-комунальні послуги», «Про місцеве самоврядування в Україні», "Про телекомунікації", «Про теплопостачання», "Про місцеві державні адміністрації", "Про питну воду та питне водопостачання", "Про оподаткування прибутку підприємств" та інших нормативних документів, які встановлюють особливості регулювання цін і тарифів у сфері житлово-комунальних послуг.

Господарський кодекс України визначає засади господарювання в Україні і регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання.

Ціна (тариф) у цьому Кодексі є формою грошового визначення вартості продукції (робіт, послуг), яку реалізують суб'єкти господарювання. Суб'єкти господарювання можуть використовувати у господарській діяльності вільні ціни, державні фіксовані ціни та регульовані ціни - граничні рівні цін або граничні відхилення від державних фіксованих цін.

Вільні ціни визначаються на всі види продукції (робіт, послуг), за винятком тих, на які встановлено державні ціни. Вільні ціни визначаються суб'єктами господарювання самостійно за згодою сторін, а у внутрішньогосподарських відносинах - також за рішенням суб'єкта господарювання.

Державні фіксовані та регульовані ціни встановлюються на ресурси, що справляють визначальний вплив на загальний рівень і динаміку цін, а також на продукцію та послуги, що мають суттєве соціальне значення для населення. Перелік зазначених ресурсів, продукції, послуг затверджує Кабінет Міністрів України.

Відповідно до Кодексу державні ціни встановлюються також на продукцію (послуги) суб'єктів господарювання - природних монополістів. Переліки видів продукції (послуг) зазначених суб'єктів затверджуються Кабінетом Міністрів України. Кодексом передбачено встановлення комунальних цін на продукцію та послуги, виробництво яких здійснюється комунальними підприємствами (стаття 191). Варто зазначити, що в інших законодавчих актах така класифікація не відображена.

Державне регулювання цін здійснюється шляхом встановлення фіксованих державних та комунальних цін, граничних рівнів цін, граничних

рівнів торговельних надбавок і постачальницьких винагород, граничних нормативів рентабельності або шляхом запровадження обов'язкового декларування зміни цін.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування при встановленні фіксованих цін, застосування яких унеможливилює одержання прибутку суб'єктами підприємництва, зобов'язані надати цим суб'єктам дотацію відповідно до закону.

Основні принципи встановлення і застосування цін і тарифів та організація контролю за їх дотриманням визначаються Законом України «Про ціни і ціноутворення», іншими законодавчими актами. Відповідно до положень останнього Закону передбачено, що в народному господарстві застосовуються вільні ціни і тарифи, державні фіксовані та регульовані ціни і тарифи. Закон носить рамковий характер і покладає визначення механізму встановлення і регулювання цін на Кабінет Міністрів України.

Державне регулювання цін і тарифів здійснюється шляхом встановлення:

- державних фіксованих цін (тарифів);
- граничних рівнів цін (тарифів) або граничних відхилень від державних фіксованих цін і тарифів.

В разі надмірного зростання цін, раніше виведених з-під контролю за рішенням Кабінету Міністрів України, виконавчих комітетів обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) Рад, допускається тимчасове повернення до державного регулювання цін і тарифів. Урядом України можуть вводитись інші методи державного регулювання цін і тарифів.

Згідно із статтею 9 цього Закону державні фіксовані та регульовані ціни і тарифи встановлюються на ресурси, які справляють визначальний вплив на загальний рівень і динаміку цін, на товари і послуги, що мають вирішальне соціальне значення, а також на продукцію, товари і послуги,

виробництво яких зосереджено на підприємствах, що займають монопольне (домінуюче) становище на ринку. Державні фіксовані та регульовані ціни і тарифи встановлюються державними органами України. Ціни і тарифи на житлово-комунальні послуги (в тому числі на електроенергію і природний газ для комунально-побутових потреб населення України), послуги громадського транспорту і зв'язку встановлюються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Верховною Радою України.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які своїм рішенням установлюють ціни (тарифи) на житлово-комунальні послуги в розмірі, нижчому від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання), зобов'язані відшкодовувати суб'єкту господарювання різницю між затвердженим розміром ціни (тарифу) та розміром економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) зазначених послуг за рахунок коштів відповідних бюджетів.

При цьому відповідно до положень статті 10 Закону зміна рівня державних фіксованих та регульованих цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг здійснюється в порядку і в строки, що визначаються тими органами, які відповідно до цього Закону затверджують або регулюють ціни (тарифи). Зміна державних фіксованих та регульованих цін і тарифів може здійснюватись у зв'язку із зміною умов виробництва і реалізації продукції, що не залежать від господарської діяльності підприємств.

Закон України «Про природні монополії» визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні. Метою цього Закону є забезпечення ефективності функціонування ринків, що перебувають у стані природної монополії, на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів їх товарів.

Відповідно до Закону України “Про природні монополії” національні комісії регулювання природних монополій формують цінову політику в сферах централізованого водопостачання і водовідведення та централізованого постачання теплової енергії (стаття 13). Однак законодавство не розкриває змісту повноваження “формування цінової політики”, забезпечення проведення якої, згідно статті 116 Конституції України, покладено на Кабінет Міністрів України і опосередковано, в контексті частини 2 статті 92 Конституції України, на Верховну Раду України.

Згідно статті 4 Закону органами, які регулюють діяльність суб’єктів природних монополій, є:

- національні комісії регулювання природних монополій, які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону, здійснюють регулювання діяльності суб’єктів природних монополій у сферах, визначених у статті 5 цього Закону;

- органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють регулювання діяльності суб’єктів природних монополій у випадках, встановлених законом;

- якщо діяльність суб’єктів природних монополій, яка підлягає регулюванню згідно з цим Законом, спрямована на задоволення потреб окремого регіону, то функції регулювання діяльності суб’єктів природних монополій, визначені цим Законом, можуть бути делеговані в установленому порядку Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям з наданням їм повноважень, передбачених статтею 14 цього Закону.

Передбачена Законом альтернативність щодо визначення регуляторних органів призвела до виникнення неузгодженості законодавчих та нормативно-правових актів щодо регулювання цін і тарифів на житлово-комунальні послуги. що в свою чергу негативно

впливає на діяльність суб'єктів господарювання у житлово-комунальному господарстві. Так, відповідно до статті 14 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» функції затвердження тарифів на комунальні послуги покладено на органи місцевого самоврядування для надання на відповідній території.

Пунктом 3 статті 31 Закону встановлено, що «органи місцевого самоврядування затверджують ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги в розмірі економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво». Тобто, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування одержали повноваження по встановленню тарифів для підприємств усіх форм власності.

Натомість, відповідно до статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування мають лише повноваження «встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади; погодження в установленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності».

При цьому, відповідно до абзацу 7 статті 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» повноваження регулювати «ціни та тарифи на виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами» мають також державні адміністрації.

Однак чіткого розподілу цих повноважень по відношенню до суб'єктів регулювання між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування немає.

Державне регулювання цін і тарифів, в тому числі на товари (послуги), що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій, згідно зі

статтею 8 Закону України "Про ціни і ціноутворення" здійснюється шляхом встановлення державних фіксованих цін (тарифів); граничних рівнів цін (тарифів) або граничних відхилень від державних фіксованих цін і тарифів.

Згідно зі статтею 9 цього Закону державні фіксовані та регульовані ціни та тарифи встановлюються державними органами України. Контроль за регулюванням цін (тарифів) на товари (послуги), що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій, в обов'язковому порядку передбачає контроль за визначенням розміру чи порядком формування цін (тарифів) на товари (послуги), що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій, у тому числі, контроль за порядком визначення чи формування таких тарифів.

Стаття 10 Закону України "Про ціни і ціноутворення" визначає, що зміна рівня державних фіксованих та регульованих цін і тарифів здійснюється у порядку, що визначається тими органами, які відповідно до цього Закону затверджують або регулюють ціни (тарифи).

При цьому, відповідно до статті 42 Конституції України забороняється зловживання монопольним становищем. Відповідно до статті 13 Закону України "Про захист економічної конкуренції" зловживанням монопольним (домінуючим) становищем визнається встановлення таких цін або інших умов реалізації товарів, які б були неможливими за умов існування значної конкуренції на ринках. Обов'язкове включення до складу цін і тарифів в повному обсязі витрат, що безпосередньо не відносяться до виробництва, (реалізації) відповідного товару (послуги) є неможливим за умов існування значної конкуренції на ринку.

Отже, відповідно до норм статті 42 Конституції України та статті 13 Закону України "Про захист економічної конкуренції" можливість включення до складу цін і тарифів на товари (послуги), що виробляються (реалізуються) монопольними утвореннями, зокрема, суб'єктами природних монополій, необґрунтованих витрат, повинна виключатись. Однак, на цей

час в законодавстві відсутні механізми, які б забезпечували реалізацію зазначених норм Конституції України та Закону України "Про захист економічної конкуренції" в процесі державного регулювання цін і тарифів суб'єктів природних монополій.

Абзац другий статті 4 Закону України "Про ціни і ціноутворення" визначає в числі повноважень Кабінету Міністрів України забезпечення здійснення державної політики цін. При цьому, згідно з абзацом четвертим статті 3 зазначеного Закону України політика ціноутворення в Україні спрямована, зокрема, на забезпечення протидії монопольним тенденціям виготовлювачів продукції, товарів і послуг.

Отже, найбільш доцільним шляхом врегулювання цього питання є закріплення у Законі України «Про природні монополії», відповідних принципів формування цін і тарифів на товари (послуги), що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій, а також на телекомунікаційні та поштові послуги щодо недопущення включення до складу тарифів суб'єктів природних монополій витрат, які безпосередньо не пов'язані із наданням відповідних послуг.

Водночас, Закон України «Про природні монополії» не передбачає можливості державного впливу на поведінку природних монополій на ринках, де вони здійснюють закупівлі необхідних матеріалів, обладнання, сировини та інше. Враховуючи недостатній рівень регулювання діяльності у сфері природних монополій, який дозволяє переносити неефективне господарювання на ринках, де вони закупають необхідні товари, обладнання, матеріали, сировину тощо, на споживачів своїх товарів і послуг, необхідно передбачити для суб'єктів природних монополій такий же порядок закупівель, як і для державних органів згідно із Законом України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти".

Згідно з Законом України "Про житлово-комунальні послуги" місцеві державні адміністрації здійснюють контроль за цінами на житлово-

комунальні послуги та моніторинг стану розрахунків за них (пункт 6 статті 6).

Законодавче регулювання процесу встановлення цін на житлово-комунальні послуги не має чіткого визначення розподілу повноважень за органами влади.

Закон України “Про житлово-комунальні послуги” встановлює три види цін на житлово-комунальні послуги (стаття 14):

- ціни, що затверджуються спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади;
- ціни, що затверджуються органами місцевого самоврядування;
- вільні ціни.

В той же час, Закон не здійснює розподіл житлово-комунальних послуг за цим критерієм і не визначає, які саме житлово-комунальні послуги затверджуються центральними органами влади, органами місцевого самоврядування, у договірному порядку.

Аналіз інших законів дозволяє визначити органи влади, що здійснюють встановлення цін на житлово-комунальні послуги. Відповідно до пункту 2 частини 1 статті 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” в разі надання житлово-комунальних послуг підприємствами, що не належать до комунальної форми власності, на виконавчі органи місцевих рад покладається погодження питань, пов'язаних із встановленням тарифів на ці послуги з відповідними підприємствами. У діючому законодавчому полі не визначено порядку погодження цін, а також зміст самого поняття “погодження цін”.

Оскільки Господарський кодекс України передбачає встановлення цін органами місцевого самоврядування лише на продукцію комунальних підприємств, то регулювання цін на продукцію підприємств інших форм власності має здійснюватись органами державної влади. Повноваження регулювання цін закріплюється за місцевими державними адміністраціями

згідно з Законом України “Про місцеві державні адміністрації” (пункт 7 статті 18). Дане положення охоплює всі види житлово-комунальних послуг і не дозволяє виділити житлово-комунальні послуги, на які встановлюються вільні ціни.

Варто зазначити, що обласні ради, в управління яких були передані об'єкти житлово-комунального господарства, не мають власних виконавчих органів. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” не визначається орган, що здійснює регулювання цін в цьому випадку - встановлення цін не передбачено ні серед повноважень обласних (районних) рад, ні серед повноважень, що делегуються відповідним державним адміністраціям.

Законодавче урегулювання ціноутворення, на основі упорядкування визначення рівня обґрунтованих витрат підприємств житлово-комунального господарства, не забезпечує реального захисту прав споживачів житлово-комунальних послуг.

Положення статті 14 Закону “Про житлово-комунальні послуги” визначають спосіб, яким здійснюється регулювання цін на житлово-комунальні послуги, – затвердження цін, тобто встановлення фіксованих цін на житлово-комунальні послуги. У статті 30 Закону України “Про житлово-комунальні послуги” визначено необхідність додержання принципу відповідності рівня цін розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво. Проте зазначений Закон не вирішує питання порядку формування економічно обґрунтованих витрат на виробництво житлово-комунальних послуг та їх склад.

Основоположним документом, на основі якого здійснюється планування собівартості робіт та послуг на підприємствах є Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств”. У розвиток норм Закону Наказом Державного комітету житлово-комунального господарства від 31.03.1997 затверджена Інструкція “Про планування облік і калькулювання

собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства”. Зазначеними документами регламентується склад витрат, які дозволено відносити на собівартість, і визначено порядок розрахунків кожної статті витрат.

Наведені положення зазначених Законів України не забезпечують отримання споживачами житлово-комунальних послуг – фізичними та юридичними особами, не викривлених розрахунків, шляхом включення в ціни необґрунтованих витрат та власних втрат підприємств житлово-комунального господарства. Натомість, механічне підвищення тарифів без перегляду структури собівартості, що включає послуги, які давно не надаються, призводить до порушення структури ціни, збільшення субсидій з бюджету, зниження споживчої здатності населення.

Поряд з принципом самоокупності підприємств галузі, відповідно до частини 4 статті 31 Закону України “Про житлово-комунальні послуги”, а також частини 6 статті 191 Господарського кодексу, встановлена гарантія таким підприємствам отримання від органів місцевого самоврядування дотацій, якщо встановлені фіксовані ціни нижчі від розміру економічно обґрунтованих витрат на виробництво послуг. Проте, реалізація даного положення на практиці не здійснюється через відсутність реального механізму визначення рівня обґрунтованих витрат. Крім того, у законах не встановлені підстави для прийняття рішення про встановлення цін на житлово-комунальні послуги нижче розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво.

В Україні прийнято ряд Законів, норми яких регулюють окремі питання щодо оплати за надані житлово-комунальні послуги. Відповідно до них підвищення рівня оплати громадянами - споживачами отриманих послуг не може здійснюватися шляхом встановлення санкцій за несвоєчасну оплату послуг. Погашення заборгованості за житлово-комунальні послуги фізичними особами може здійснюватися шляхом укладення договорів про

реструктуризацію заборгованості, але укладення цих договорів не є обов'язковим.

Закон України “Про відповідальність суб'єктів підприємницької діяльності за несвоєчасне внесення плати за спожиті комунальні послуги та утримання прибудинкових територій” прийнято 20 травня 1999 року. Закон визначає необхідність своєчасного внесення плати за житлово-комунальні послуги, що надаються в нежилых будинках та приміщеннях, шляхом стягнення пені в розмірі одного відсотка від суми простроченого платежу за кожний день прострочення. Договором може бути встановлено інший розмір пені, але забезпечення виконання зобов'язань щодо оплати житлово-комунальних послуг є обов'язковою умовою договору про надання житлово-комунальних послуг.

Низка законів регулює відносини підприємств ЖКГ з населенням. Закон України “Про тимчасову заборону стягнення з громадян України пені за несвоєчасне внесення плати за житлово-комунальні послуги” прийнято 13 листопада 1996 року. Закон містить положення, які забороняють нарахування та стягнення пені за прострочення оплати житлово-комунальних послуг громадянами України. Заборона носить тимчасовий характер і пов'язана з невиконанням державою своїх грошових зобов'язань перед населенням. Хоча Закон забороняє стягнення пені з громадян України, проте він поширюється і на іноземців та осіб без громадянства, які є споживачами житлово-комунальних послуг, оскільки відповідно до Закону “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” від 4.02.1994р. вони мають ті ж самі права, що і громадяни України, якщо інше не визначено законами (стаття 2).

Закон України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” прийнято у липні 1998 року, але Рішенням Конституційного Суду від 02.03.1999р. його було визнано таким, що не відповідає Конституції України і втратив чинність.

Існуюча законодавча, методична та методологічна база формування та встановлення цін (тарифів) на послуги суб'єктів природних монополій є недосконалою та непрозорою, а в окремих галузях не розроблена взагалі. Це стало можливим у зв'язку з тим, що у законах відсутнє визначення особливостей порядку формування тарифів для суб'єктів природних монополій.

З метою удосконалення правової бази формування тарифів на товари (послуги), що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій, запобігання включенню до них необґрунтованих витрат, забезпечення прозорості та гласності формування цін і тарифів на товари (послуги), що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій, а також на захист прав споживачів цих послуг, у тому числі – підприємців, від необґрунтованого підвищення тарифів, у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про природні монополії"» (реєстр. № 9201 від 06.03.2006р.), внесений Кабінетом Міністрів України.

Законопроект передбачає внесення змін до статті 9 Закону України «Про природні монополії», які нормативно врегульовують право Кабінету Міністрів України та регулюючих органів встановлювати обмеження для суб'єктів природної монополії, які стосуються переліку витрат та їх розміру.

Законопроект передбачає внесення змін до статті 10 Закону України «Про природні монополії» щодо встановлення порядку, за яким суб'єкти природних монополій при закупівлі товарів, обладнання, матеріалів, сировини тощо понад певний обсяг повинні будуть застосовувати конкурсні процедури. При цьому порядок та обсяг понад рівень який здійснюються закупівлі на конкурсних засадах, для кожної сфери природних монополій визначатимуться органом, який здійснює регулювання суб'єктів природних монополій у відповідній сфері.

Очевидно, що суб'єкти природних монополій, здійснюючи діяльність в умовах відсутності конкурентного тиску на ринках, які знаходяться у стані природної монополії, не зацікавлені вживати заходів до зниження витрат (і як наслідок – цін і тарифів) на товари (послуги), що ними виробляються (реалізуються). Виключність зазначених товарів (послуг) дає суб'єктам природних монополій можливість враховувати при формуванні цін (тарифів) на ці товари (послуги) необґрунтовані витрати, наперед знаючи, що вартість цих товарів (послуг) буде оплачена. Попит на товари (послуги) суб'єктів природних монополій менше залежить від ціни на зазначені товари (послуги), ніж попит на послуги тих суб'єктів господарювання, що діють на конкурентних ринках, оскільки незалежно від вартості цих товарів (послуг) споживачі внаслідок потреби кожного у їх споживанні, змушені сплачувати за ці товари (послуги) таку ціну (тариф), яку буде їм запропоновано.

Внаслідок цього порушуються права та інтереси споживачів, оскільки вони повинні оплачувати отримувані ними послуги за завищеними тарифами, за рахунок включення до цих тарифів витрат, які не відносяться безпосередньо до самих послуг, зокрема суму безнадійної дебіторської заборгованості та відрахування до резерву сумнівних боргів, визнані штрафи, пеню, неустойку, витрати на утримання об'єктів соціально-культурного призначення, спонсорську допомогу тощо.

Органи, які затверджують ці тарифи, не бачать підстав вилучати зазначені витрати, посилаючись на Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 16 «Витрати», затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 31 грудня 1999 року № 318, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 19 січня 2000 року з № 27/4248.

Однак, зазначене Положення має застосовуватися лише для відображення усіх операцій, здійснених господарюючим суб'єктом, і не призначене для використання як нормативний акт, на базі якого формується склад витрат на послуги суб'єктів природних монополій. Про

безпідставність посилання на зазначене Положення зазначало і Міністерство фінансів України у листі до Кабінету Міністрів України від 23 січня 2003 року № 31-032-3-3/339.

Наявність у частині 2 статті 9 Закону України «Про природні монополії» норми, що «при регулюванні цін (тарифів) на товари суб'єктів природних монополій враховуються: витрати, які згідно з законами про оподаткування відносяться на валові витрати виробництва та обігу...» призводять до того, що в існуючих галузевих методиках регулюючі органи передбачають можливість включення до тарифів будь-які витрати, зазначені в Положенні (стандарт) бухгалтерського обліку 16 «Витрати», оскільки на сьогодні відсутні інші затверджені в установленому порядку нормативні акти, які б врегульовували зазначені проблеми, на що посилаються окремі регулюючі органи при затвердженні тарифів і тому не наполягають на виключенні із структури тарифів витрат, які не пов'язані з наданням основних послуг суб'єктами природної монополії.

Запропоновані законопроектом зміни до статті 10 Закону України «Про природні монополії» дозволяють, шляхом запровадження механізму конкурентної процедури закупівлі суб'єктами природних монополій товарів, робіт і послуг, підвищити ефективність їх роботи. Запровадження такого механізму, на нашу думку, забезпечує прозорість процедур закупівель товарів, обладнання, матеріалів, сировини тощо, економію коштів підприємств природних монополій і, як наслідок, економію бюджетних коштів, коштів населення та підприємств-споживачів, встановлення більш економічно обґрунтованих цін і тарифів на товари і послуги підприємств, що діють у сфері природних монополій.

Головною метою прийняття запропонованих змін до Закону України «Про природні монополії» є законодавче врегулювання права Кабінету Міністрів України та регулюючих органів нормативно обмежувати витрати, які враховуються при регулюванні цін і тарифів на товари і послуги суб'єктів

природних монополій у різних галузях економіки з метою зниження неефективних витрат суб'єктів природних монополій.

Головними завданнями, які мають вирішуватись цими змінами, зокрема, є:

- недопущення включення до складу тарифів суб'єктів природних монополій витрат, які безпосередньо не пов'язані із наданням відповідних послуг;

- забезпечення прозорості та гласності формування цін і тарифів на товари (послуги), що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

- сприяння стабільності цін та тарифів на товари (послуги), що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.

Здійснення зазначеного порядку ціноутворення на товари суб'єктів природних монополій не може бути забезпечено в межах наявної нормативної бази. Запровадження механізму конкурентної процедури закупівлі обладнання, матеріалів, сировини підприємств природних монополій забезпечить економію бюджетних коштів, коштів населення та підприємств-споживачів внаслідок встановлення більш економічно обґрунтованих цін і тарифів на товари і послуги підприємств, що діють у сфері природних монополій.

Недосконалість системи ціноутворення у сфері природних монополій є однією з причин великої кількості цінових зловживань монопольним (домінуючим) становищем у цій сфері, що призводять до порушення прав найширших кіл громадян. Тому законодавча ініціатива щодо посилення контролю за монопольними проявами суб'єктів господарювання при встановленні цін (тарифів) на товари (послуги), які ними надаються, має сприяти недопущенню їх необґрунтованого завищення.

Верховна Рада України у своїй діяльності неодноразово розглядала законодавчі документи, що стосувалися аспектів ціноутворення у сфері

житлово-комунального господарства. Так, на законодавче визначення суті і змісту регулювання плати за утримання житла та надання комунальних послуг було спрямовано проект Закону України “Про основи житлової політики України у сфері регулювання плати за утримання житла та надання комунальних послуг” (реєстр. № 2460 від 08.04.2004р.), внесений народними депутатами України О.Римарчук, В.Коваль, В.Пустовойтенко та іншими, які було відхилено.

Проект Закону України «Про заборону підвищення цін (тарифів) на житлово-комунальні послуги у розмірах, що перевищують темп росту реальних доходів населення» (реєстр. № 1093-3 від 04.08.2006), внесений народними депутатами України М.Рудьковським і В.Поляковим, передбачає встановлення мораторію на підвищення цін (тарифів) на житлово-комунальні послуги у розмірах, що перевищують темп росту реальних доходів населення.

Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України (щодо соціального захисту прав громадян при встановленні нових цін і тарифів на житлово-комунальні послуги)” (реєстр. № 1224 від 02.08.2006р.), внесений народним депутатом В.Бондиком пропонує внесення змін до статті 5 Закону України “Про ціни і ціноутворення”, якими передбачається, що органи державної влади і управління України перед підвищенням цін і тарифів, за погодженням з Федерацією професійних спілок України вживають заходів щодо забезпечення підтримки життєвого рівня населення, в першу чергу низькооплачуваних і малозабезпечених громадян, шляхом введення компенсації втрат, а також шляхом індексації доходів стосовно соціально-економічних груп населення.

Також передбачається, що прожитковий мінімум встановлюється Кабінетом Міністрів України після проведення науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг не менше одного разу у три місяці.

При виявленні науково-громадською експертизою підвищення рівня прожиткового мінімуму, а також у разі прийняття центральними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування рішень, які передбачають підвищення вартості сформованого набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг, Кабінет Міністрів України, не пізніше місяця після підвищення, а також не пізніше двох місяців до впровадження підвищення, встановлює новий рівень прожиткового рівня.

На нашу думку, наслідком реалізації запропонованого підходу буде повна фінансова дезорганізація та розбалансованість показників державного бюджету та Пенсійного фонду України, що опосередковано підтверджено авторами через відкликання проекту.

Верховна Рада України не змогла подолати вето Президента України на Закон України «Про мораторій на підвищення ціни тарифів на житлово-комунальні послуги та спожиті у побуті природний газ і електроенергію, послуги громадського транспорту (крім таксі)». Президент України вважає, що підписаний Закон не відповідає вимогам статті 19 Конституції України щодо здійснення органами законодавчої, виконавчої та судової влади своїх повноважень у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України, а також не узгоджується з положеннями статті 85 Конституції України, яка визначає повноваження Верховної Ради України, та пункту 3 статті 116 Конституції України, згідно з якою забезпечення проведення цінової політики є повноваженням Кабінету Міністрів України.

Звертаємо увагу на те, що питання регулювання Верховною Радою України цін і тарифів двічі розглядалося у Конституційному Суді України (Рішення від 02.03.99р. №2-рп/99 (справа про комунальні послуги), та Рішення від 10.02.2000р. №2-рп/2000р. (справа про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги). Цими рішеннями Конституційний Суд України визнав неконституційним втручання Верховної Ради України у сферу повноважень органів виконавчої влади щодо цінової політики.

Висновок:

1. На сьогоднішній день кризове становище житлово-комунального господарства України призводить, в тому числі, і до соціальної напруженості в суспільстві. Серед основних проблем житлово-комунального господарства є заборгованість населення та зношеність основних фондів. Питання регулювання цін та ціноутворення в житлово-комунальній сфері в цілому законодавчо визначені, але діючий порядок не задовольняє жодну з сторін відносин, законодавче поле фрагментарне й суперечливе, не відповідає принципам ринкової економіки.

Метою реформування у цій сфері має бути забезпечення прав споживачів комунальних послуг та власників житла через встановлення прозорих механізмів формування тарифів. При цьому, політика ціноутворення має враховувати інтереси як самих підприємств житлово-комунального господарства та енергопостачальників, забезпечуючи їм відповідний рівень рентабельності при обґрунтованих витратах, так і інтереси споживачів. Законопроектів, в яких комплексно розглядалась проблема та передбачались реальні механізми усунення зазначених в аналізі недоліків, на даний час, у Верховній Раді України не зареєстровано.

2. Цінова політика України в частині регулювання плати за утримання житла та надання комунальних послуг повинна законодавчо визначатись системно у відповідному кодексі щодо житлової політики та спеціальному законі, яким регулюється надання житлово-комунальних послуг, на основі чіткого і єдиного тлумачення дефініцій та визначення принципів і ефективних механізмів регулювання соціально виважених цін за послуги.

3. Враховуючи соціальну значущість проблем ціноутворення, в умовах стимульованої Урядом транспарентності органів виконавчої влади, доцільно корегувати положення діючих нормативних актів у напрямку залучення громадян до формування тарифів і контролю за відповідністю результатів діяльності підприємств ЖКГ на всіх рівнях, що має стати базою для

розрахунків за надані житлово-комунальні послуги і створення прозорої системи ціноутворення.

3.5. Енергозбереження у сфері житлово-комунального господарства

Одним з напрямів реформи житлово-комунального господарства є оптимізація витрат та втрат енергетичних ресурсів. Законодавчими актами, що створюють правові засади у зазначеній сфері, є Закони України “Про енергозбереження” та “Про електроенергетику”. Повноваження органів влади у сфері енергозбереження встановлюються Законами України “Про місцеве самоврядування” та “Про місцеві державні адміністрації”.

Закон України “Про енергозбереження” прийнято 1 липня 1994 року. У Законі визначені правові, економічні, соціальні та екологічні основи енергозбереження і складається з 6 розділів. Згідно положень розділу 1 до принципів державної політики з енергозбереження віднесено, зокрема, створення державою економічних і правових умов заінтересованості в енергозбереженні юридичних та фізичних осіб та пріоритетність вимог енергозбереження при здійсненні господарської діяльності, пов'язаної з виробленням та використанням паливно-енергетичних ресурсів. Визначено економічний механізм енергозбереження (розділ 2), встановлено основи стандартизації та нормування у сфері енергозбереження (розділ 3), наведено засади здійснення експертизи з енергозбереження, проведення якої є обов'язковим у процесі правотворчої, інвестиційної, управлінської та іншої діяльності, пов'язаної з видобуванням, переробкою, транспортуванням, зберіганням, виробництвом та споживанням паливно-енергетичних ресурсів (розділ 4), урегульовано здійснення контролю в цій сфері (розділ 5).

Закон є нормативним актом непрямої дії. Норми Закону не містять прикладних інструментів виконання, а відсилають до інших законодавчих актів.

Закон України “Про електроенергетику” прийнятий 16 жовтня 1997 року. Він визначає правові, економічні та організаційні засади діяльності в електроенергетиці і регулює відносини, пов'язані з виробництвом, передачею, постачанням і використанням енергії, забезпеченням енергетичної безпеки України, конкуренцією та захистом прав споживачів і працівників галузі.

Закон містить 6 розділів, в яких визначені основні поняття, встановлені засади державної політики в електроенергетичній сфері, регулюються питання права власності, визначено компетенцію органів влади у електроенергетиці та повноваження національної комісії регулювання електроенергетики, а також положення про ліцензування як засіб державного регулювання. У визначенні організаційних та економічних засад діяльності в цій сфері охоплюється функціонування оптового ринку електричної енергії, принципи встановлення оптових тарифів на енергію, особливості умов праці на об'єктах електроенергетики, права та обов'язки постачальників та споживачів енергії, їх відповідальність.

Закон України “Про місцеві державні адміністрації” покладає на місцеві державні адміністрації розробку, подання на затвердження відповідною радою та забезпечення виконання регіональних програм, що передбачають в тому числі, здійснення заходів з енергозбереження (пункт 3 стаття 21). Відповідно до пункту 4 статті 18 місцеві державні адміністрації здійснюють також фінансування заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства. Хоча це положення Закону є суперечливим, оскільки місцеві державні адміністрації не здійснюють затвердження обласних та районних бюджетів, за якими здійснюється фінансування програм, затверджених відповідними радами (стаття 91 Бюджетного кодексу України).

Обласні та районні ради відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” здійснюють затвердження цільових програм, в тому числі з питань енергозбереження (пункт 16 стаття 43). Затвердження та виконання цільових програм на місцевому рівні покладається на відповідні місцеві ради та їх виконавчі комітети (пункт 22 статті 26, пункт 1 статті 27).

Основною проблемою в організації дієвого стимулювання впровадження заходів з енергозбереження підприємствами різних форм власності є визначення економічного механізму енергозбереження. Спрямованість такого механізму передбачає поєднання встановлення пільг для підприємств, що використовують прогресивні форми енергозбереження, та введення плати за нераціональне використання енергетичних ресурсів. У розділі 2 Закону України “Про енергозбереження” наведено економічні заходи для забезпечення енергозбереження, а в статтях 16 та 17 Закону деталізовано форми економічного стимулювання та економічні санкції за марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів, проте й вони не визначають прикладних механізмів реалізації та конкретних розмірів економічних пільг та санкцій, а мають відсилочний характер.

Визначаючи напрями використання коштів фондів енергозбереження, Закон не встановлює статусу та порядку формування цих фондів. Не діє на практиці обов'язкова державна експертиза з енергозбереження, примарним є й здійснення контролю в цій сфері.

Закон України “Про електроенергетику” встановлює основні принципи державної політики у сфері енергопостачання, зокрема, забезпечення раціонального споживання палива і енергії, збереження цілісності та забезпечення надійного і ефективного функціонування об'єднаної енергетичної системи України, сприяння розвитку конкурентних відносин на ринку електричної енергії, забезпечення стабільного фінансового стану електроенергетики. Проте Закон не містить механізму реалізації принципу раціонального споживання енергії, принцип забезпечення стабільного

фінансового стану електроенергетики частково забезпечується регулюванням порядку розрахунків за електричну енергію, однак це не стосується підприємств, що здійснюють теплопостачання.

Закон встановлює принципи формування оптових цін на електричну енергію на оптовому ринку електроенергії, а щодо роздрібних цін робиться посилання на умови й правила здійснення підприємницької діяльності з постачання електричної енергії (частина 2 статті 17). Законодавче регулювання надання комунальних послуг, у вигляді електро- та теплопостачання споживачам, не має чіткого визначення, наведені лише загальні положення щодо прав та обов'язків споживачів та енергопостачальників, без кореляції із нормами Закону України “Про житлово-комунальні послуги”.

У Законі відсутнє розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади (стаття 10). Більшою мірою Закон регулює відносини у сфері постачання електричної енергії, в той же час відсутні, наприклад, засади купівлі-продажу теплової енергії.

На розгляді Верховної Ради знаходиться ряд проектів законів України, значна частина з яких спрямована на створення сприятливих умов для реформування та модернізації комунальної енергетики України, в тому числі створення конкурентних відносин в галузі, використання новітніх ресурсів та енергозберігаючих технологій, впровадження технологій комбінованого виробництва електроенергії та теплової енергії, а також використання скидного енергопотенціалу, залучення додаткових інвестицій в розвиток галузі. Законопроекти за формою є актами непрямої дії і потребують певного доопрацювання.

Висновки :

1. Законодавче поле України у сфері енергозбереження встановлює засади державної політики в цьому секторі реальної економіки, визначає повноваження органів влади, але слабо впливає на практичну діяльність

підприємств житлово-комунальної галузі через недостатньо відпрацьований економічний механізм енергозбереження, який є основним в забезпеченні впровадження заходів з енергозбереження.

3.6. Ліцензування, сертифікація та стандартизація у житлово-комунальному господарстві

В житлово-комунального господарстві питання ліцензування, сертифікації та стандартизації є засобами державного регулювання господарської діяльності і визначаються у відповідності із нормами статті 12 Господарського кодексу. Умови та порядок застосування названих засобів регулюючого впливу держави визначаються Господарським кодексом (статті 14, 15) та спеціальними законами, до яких можна віднести Закони України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, “Про підтвердження відповідності”, “Про стандартизацію” Декрет Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію та сертифікацію”. Особливості засад ліцензування, стандартизації та сертифікації у житлово-комунальному господарстві визначені у Законі України “Про житлово-комунальні послуги”. Крім того, Законом України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” встановлюються соціальні стандарти у сфері житлово-комунального обслуговування. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” серед повноважень обласних та районних державних адміністрацій визначає організацію роботи із сертифікації підприємств (пункт 3 статті 20). Відповідно до норм Закону України “Про електроенергетику” здійснюється ліцензування діяльності з виробництва, передачі та постачання електричної енергії. Основи стандартизації у сфері питного водопостачання встановлені Законом України “Про питну воду і питне водопостачання”.

Закон “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” визначає види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, встановлює державний контроль у сфері ліцензування, відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування.

Закон “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” чітко і повно регламентує процедуру здійснення ліцензування, включаючи порядок одержання ліцензій, їх копій та дублікатів, перевірки дотримання ліцензійних умов, анулювання ліцензій (колізія законів відносно органів, що здійснюють функцію ліцензування, більш повно розглядається у частині “Розвиток конкурентних відносин у сфері житлово-комунального господарства” цього ж розділу). Стаття 22 Закону “Відповідальність за порушення норм цього Закону” містить відсильну норму, але аналіз норм інших законів (Кримінального кодексу України, Закону України “Про природні монополії”) свідчить про відсутність встановленої відповідальності за здійснення господарської діяльності без одержання ліцензії, якщо це не пов'язано з отриманням доходу у великих розмірах (про поняття “доходів у великих розмірах” див. прим. до ст.202 КК).

Окрім Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, механізм ліцензування встановлюється також деякими Постановами Кабінету Міністрів України, прийнятими відповідно до цього Закону. Зокрема, Постановами Кабінету Міністрів України від 14.11.2000р. №1698 “Про затвердження переліку органів ліцензування” визначаються органи ліцензування, від 29.11.2000р. №1755 “Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу” – строк дії ліцензії, від 4.07.2001р. №756 “Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності” – документи, що подаються для отримання ліцензії.

Закон України “Про підтвердження відповідності” виділяє підтвердження відповідності в законодавчо регульованій сфері, тобто сфері, в якій вимоги до продукції та умови введення її в обіг регламентуються законодавством, та підтвердження відповідності в законодавчо не регульованій сфері. Відповідно до Закону підтвердження відповідності (сертифікація) є обов'язковим у законодавчо регульованій сфері. Закон України “Про підтвердження відповідності” регулює процедуру отримання сертифікату відповідності і фінансування діяльності з підтвердження відповідності.

Організація робіт із стандартизації визначається Законом України “Про стандартизацію”, що спрямований на забезпечення єдиної технічної політики в цій сфері. Відповідно до Закону метою стандартизації в Україні є, зокрема, забезпечення безпеки для життя та здоров'я людини, охорони довкілля, створення умов для раціонального використання всіх видів національних ресурсів. Закон регулює діяльність суб'єктів стандартизації, порядок застосування стандартів, встановлює механізм фінансування робіт із стандартизації.

У сфері житлово-комунального господарства діяльність у сфері постачання природного газу, централізованого водопостачання та водовідведення, проведення дезінфекційних, дезінсекційних, дератизаційних робіт може здійснюватися лише за умови отримання ліцензії (стаття 9 Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”), постачання електричної енергії (стаття 13 Закону України “Про електроенергетику”).

Згідно частини 2 статті 10 Закону України “Про житлово-комунальні послуги” види житлово-комунальних послуг, що підлягають сертифікації, встановлюються Кабінетом Міністрів України. Їх сертифікація здійснюється в порядку передбаченому Законом України “Про підтвердження відповідності”. Щодо інших видів житлово-комунальних послуг, не

визначених як такі, що підлягають сертифікації, дія Закону України “Про підтвердження відповідності” поширюється на підприємства, що надають ці послуги, в разі їх сертифікації на добровільних засадах.

Надання житлово-комунальних послуг здійснюється у відповідності з вимогами державних та галузевих стандартів. Згідно з Законом України “Про житлово-комунальні послуги” стандарти, нормативи, норми і правила встановлюють комплекс якісних та кількісних показників і вимог, які регламентують вироблення та виконання житлово-комунальних послуг з урахуванням соціальних, економічних, природнокліматичних та інших умов регіонів та населених пунктів.

Стандарти, нормативи, норми, порядки і правила у сфері житлово-комунальних послуг розробляють і затверджують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері стандартизації, центральний орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень, визначених Законом “Про стандартизацію”. Перегляд стандартів здійснюється не рідше одного разу на п’ять років.

Контроль за дотриманням стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг здійснюють центральні органи виконавчої влади та інші спеціально уповноважені на це органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування відповідно до їхніх повноважень. Вони можуть залучати до своєї роботи на громадських засадах представників органів самоорганізації населення та членів правлінь об’єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних кооперативів, молодіжних житлових комплексів тощо.

Недоліком Законів України “Про підтвердження відповідності” та “Про стандартизацію” є те, що вони не встановлюють контрольні повноваження органів влади у сфері сертифікації та стандартизації та не

регулюють порядок здійснення контролю за дотриманням встановлених законодавством вимог. У сфері питного водопостачання правом здійснювати контроль за якістю питної води та за якістю послуг питного водопостачання (по суті, контроль у сфері стандартизації) наділені органи місцевого самоврядування (стаття 13 Закону України “Про питну воду і питне водопостачання”).

Висновки:

1. Сфера ліцензування, сертифікації та стандартизації, в цілому, є законодавчо врегульованою, у Верховній Раді України проектів законів щодо її удосконалення не зареєстровано. Реалізація Законів України “Про підтвердження відповідності” та “Про стандартизацію” залежить від прийняття підзаконних актів Кабінетом Міністрів України та центральними органами виконавчої влади. Поза нормами законодавчого регулювання залишається здійснення контролю у сферах стандартизації та сертифікації.

3.7. Удосконалення інвестиційного процесу у житлово-комунальному господарстві

Одним із засобів залучення приватних інвестицій є договір концесії. Згідно з Законом України про Програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства, на другому етапі проведення реформи за мету поставлено впровадження концесійних відносин у комунальне господарство.

В Україні засади концесії визначено у Законі України “Про концесії”, прийнятому 16 липня 1999 року, який можна вважати основним актом, регулюючим концесійну діяльність.

Концесія визначається статтею 1 Закону, як надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту

підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику. Згідно із законом сутність концесійного договору полягає в передачі суб'єктам господарювання на певний строк права на будівництво (експлуатацію) об'єкта концесії, яке здійснюється концесіонером за власний рахунок і на свій ризик.

Закон прямо передбачає можливість здійснення концесійної діяльності у житлово-комунальній сфері, зокрема, у сфері водопостачання, відведення та очищення стічних вод, теплопостачання, збирання та утилізації сміття, надання послуг міським громадським транспортом та у житлово-експлуатаційній сфері. Однак оскільки концесійна діяльність є масштабною як за строками (від 10 до 50 років), так і за обсягами капіталовкладень, застосування концесії в цих сферах доцільно лише у великих містах або щодо об'єктів інфраструктур, що обслуговують, наприклад, цілу область.

Вигода договору концесії для територіальної громади міста або територіальних громад всієї області полягає в тому, що після закінчення строку концесії об'єкт концесії переходить у власність територіальної громади без відшкодування його вартості. Закон припускає можливість передбачення у договорі порядку відшкодування витрат, понесених концесіонером у зв'язку з поліпшенням об'єкта концесії. Концесія виступає як засіб залучення приватних інвестицій.

Договір концесії є оплатним, і протягом строку концесії до місцевого бюджету надходять концесійні платежі, що сплачуються незалежно від наслідків господарської діяльності. Територіальна громада отримує також вигоду від укладення договору концесії у вигляді новозбудованих чи реконструйованих соціально-корисних об'єктів житлово-комунального

господарства. Концесія сприяє соціальному захисту населення, оскільки Законом встановлено зобов'язання передбачити в умовах договору максимальне використання в концесійній діяльності працівників-громадян України.

Не зважаючи на ці переваги, у комунальному господарстві досі не було укладено жодного концесійного договору. Відповідно до статті 23 Закону України “Про концесії” в разі укладення договору концесії, об'єктом якого є цілісний майновий комплекс підприємства, воно припиняє свою діяльність шляхом ліквідації. Як відомо, ліквідація підприємства не передбачає правонаступництва його прав і обов'язків. Правові наслідки ліквідації підприємства визначаються у статті 609 Цивільного кодексу України, яка передбачає, що зобов'язання підприємства як боржника і кредитора припиняються його ліквідацією. Якщо вимоги кредиторів можуть бути задоволені при проведенні ліквідації підприємства, то стягнення дебіторської заборгованості, за правило, ускладнено. Основними боржниками підприємств комунальних послуг є споживачі послуг, і заборгованість з них може бути стягнута у судовому порядку. Однак виплата боргу може бути розстрочена на великий період (особливо це стосується споживачів-фізичних осіб, оскільки виконання судового рішення відбувається шляхом щомісячного відрахування із їх доходів, що може розтягнутися на значний період). Все це може зробити підготовку до ліквідації підприємства дуже обтяженою. При ліквідації підприємства без стягнення дебіторської заборгованості органи місцевого самоврядування і концесіонер втрачають право на стягнення заборгованості по оплаті послуг.

Крім того, в разі недостатності у підприємства, що ліквідується, грошових коштів для задоволення вимог кредиторів ліквідаційна комісія здійснює продаж майна підприємства. Отже, при наявності значної кредиторської заборгованості вартість об'єкта концесії може бути істотно зменшена. Ці обставини ускладнюють проведення ліквідації та передання в

концесію підприємств, які мають значну кредиторську і дебіторську заборгованість, а такий стан підприємств є характерним для галузі в цілому.

Наведені аргументи не є правовою та економічною перешкодами для надання в концесію об'єктів незавершеного будівництва та законсервованих об'єктів, які можуть бути добудовані з метою їх використання для надання комунальних послуг, а також для будівництва за договором концесії нових об'єктів комунального господарства, адже ліквідації підприємства в даному разі не відбувається.

До складу майна цілісного майнового комплексу підприємства, що є об'єктом концесії відповідно до статті 3 Закону України “Про концесії”, входять усі види майна, призначені для його діяльності, включаючи земельні ділянки, будівлі, споруди, устаткування, продукцію, право на торгівельну марку (стаття 191 Цивільного Кодексу України). Все майно, що входить до цілісного майнового комплексу підприємства, можна поділити на таке, що може бути приватизовано, і майно, що приватизації не підлягає. Згідно з Законом України “Про приватизацію державного майна” не можуть бути приватизовані об'єкти інженерної інфраструктури та благоустрою міст, включаючи мережі, споруди, устаткування, які пов'язані з постачанням споживачам води, тепла, газу, а також відведенням та очищенням стічних вод (стаття 6). При перетворенні комунального підприємства на відкрите акціонерне товариство майно, що приватизації не підлягає, залишається у власності територіальної громади і має бути передано за договором оренди товариству для його використання в діяльності з надання послуг.

Поряд з договором оренди концесію можна вважати більш вигідною для територіальної громади, оскільки передбачає меншу фінансову участь у поліпшенні об'єкта договору. При внесені змін до Закону України “Про концесії”, згідно з якими об'єктом концесії може виступати комплекс інженерних мереж, у комунальному господарстві варто використовувати позитивні риси концесійних відносин при експлуатації існуючих систем.

Застосування приватизації забезпечує правонаступництво прав і обов'язків комунального підприємства.

В комунальному господарстві є всі умови для застосування частини 4 статті 12 Закону України “Про концесії”, згідно з якою концесіонерам збиткових і низькорентабельних об'єктів концесії, які мають важливе соціальне значення, концесієдавець може надавати пільги щодо концесійних платежів, а також передбачати в договорі надання дотацій, компенсацій та пільг. Порядок і умови надання дотацій, компенсацій та пільг встановлено у Постанові Кабінету Міністрів України від 13.07.2000р. №1114 “Про затвердження Порядку визначення об'єктів концесії, концесіонерам яких можуть надаватись пільги щодо концесійних платежів, дотації, компенсації, та умов їх надання”. Натомість, пільги можуть надаватися за ініціативи самого концесіонера за результатами його річної діяльності, тобто не раніше ніж через рік після укладення договору. Крім того, пільги не можуть бути надані на строк більше ніж два роки.

При передачі у концесію за відомо низькорентабельного об'єкту надання пільг має бути передбачено в умовах концесійного конкурсу, що може зробити укладення договору концесії більш привабливим для інвесторів. При цьому, влада отримує вигоду від укладення договору не за рахунок надходження концесійних платежів до бюджету, а через позбавлення необхідності утримувати низькорентабельні підприємства та у вигляді збудованих (реконструйованих) соціально-корисних об'єктів. Економія, що досягається впровадженням нових технологій, може сприяти зменшенню цін на надання послуг.

Впровадженню концесії у комунальне господарство мають сприяти зміни у Законі України “Про концесії”, відповідно до яких до об'єктів концесії включатиметься комплекс інженерних мереж, що забезпечують надання послуг. Концесієдавцю має бути надано право передбачати в умовах

концесійного конкурсу пільги для концесіонера і включати їх до договору концесії.

Концесія є складним в реалізації інструментом і не може сама по собі забезпечити позитивні наслідки. Досягнення соціально-економічного ефекту від укладення договору концесії неможливе без внесення змін у діюче законодавство та ретельного професійного економічного обґрунтування у кожному конкретному проекті.

У розвиток Закону України “Про концесії” була прийнята низка Законів України, в яких визначено особливості застосування норм базового Закону для певних галузей, в першу чергу у сфері будівництва автомобільних доріг

Лізинг є засобом залучення інвестицій у вигляді устаткування, транспортних засобів, іншого рухомого і нерухомого майна. Програма реформування житлово-комунального господарства передбачає застосування відносин лізингу для впровадження нових технологій у комунальне господарство. Засади лізингу встановлені Господарським кодексом України, Цивільним кодексом України, Законом України “Про лізинг”.

У статті 7 Закону України “Про лізинг” визначені істотні умови договору. Однак умови реєстрації об'єкта лізингу не можуть бути визнані як істотні для всіх договорів лізингу, оскільки реєстрація здійснюється у випадках, передбачених у статті 13 Закону.

Стаття 4 Закону встановлює види лізингу. Відносно фінансового лізингу в Законі ясно не визначено умови переходу права власності на об'єкт лізингу. Стаття 4 встановлює, що він може після закінчення строку договору переходити у власність лізингоодержувача, або викуповуватися за залишковою ціною. При цьому за строк договору фінансового лізингу має амортизуватися від 60% вартості об'єкта лізингу. Проте частина 2 статті 10 встановлює, що право власності набувається лише після сплати повної вартості об'єкта лізингу.

Частина 2 статті 4 також встановлює форми лізингу. Однак надалі закон не регулює особливості здійснення лізингу за цими формами.

В цілому аналіз Закону показує, що метод регулювання лізингу є диспозитивним. Отже Закон залишає широкі можливості для вільного вибору і відступу від положень Закону сторонами договору.

На даний час у Верховній Раді України зареєстрована низка законопроектів (№2591 від 27.12.2002р., №2634 від 13.01.2003р., №3342 від 16.04.2003р., №4277 від 16.10.2003р., №5464 від 29.04.2004р.), у яких передбачено внесення змін до Закону України “Про лізинг”, в тому числі нова редакція базового закону.

Способом роздержавлення підприємств комунальних послуг є передача об'єктів комунального обслуговування в управління, оренду, концесію. Основою для цього є Цивільний кодекс України, який визначає загальні засади укладення зазначених договорів, та відповідні закони.

Інститут управління є новим для українського права. Декрет Кабінету Міністрів України “Про управління майном, що є у загальнодержавній власності” від 15.12.92 №8-92 визначив повноваження органів державної виконавчої влади щодо управління державними підприємствами. Однак практика застосування відносин приватного управління ще не склалася. На сьогоднішній день в Україні немає жодного прикладу укладення контрактів на управління комунальним підприємством у сфері надання житлово-комунальних послуг.

Згідно статті 1029 Цивільного кодексу України за договором управління майном (в тому числі єдиним майновим комплексом підприємства) одна сторона (установник управління) передає другій стороні (управителеві) на певний строк майно в управління, а друга сторона зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном в інтересах установника управління. Як впливає з визначення договору управління, управитель має право на плату за здійснювані ним дії, а також

згідно статті 1042 Цивільного кодексу України, має право на відшкодування витрат, зроблених у зв'язку з управлінням майном. Якщо це передбачено договором, управитель має право відраховувати належні йому грошові суми безпосередньо з доходів від використання майна, переданого в управління.

Укладання договору управління дає змогу органам місцевого самоврядування використати досвід управління приватної компанії у сфері комунального господарства. Але інвестування підприємства, яке є предметом договору управління, має забезпечуватися установником управління, тобто органами місцевого самоврядування. Крім того, укладення такого договору передбачає фінансові витрати для виплати винагороди управителю.

Укладення договору управління не лише не дає можливості залучити приватні інвестиції, але й потребує витрат на винагороду управителю. Фінансово вигідним для територіальної громади управління може бути лише в тому випадку, коли доходи від управління майном, що надходять до місцевого бюджету, перевищують витрати на плату управителю. Проте очевидно, що це не є можливим у житлово-комунальному господарстві при його сучасному технічному становищі та соціальній напруженості у суспільстві.

Таким чином, використання договорів управління при загальному занепаді житлово-комунального господарства є недоцільним з точки зору залучення фінансових ресурсів.

Згідно з Законом України “Про оренду державного та комунального майна” орендою є засноване на договорі строкове платне користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності (стаття 2).

Відносини оренди і концесії існуючого майнового комплексу мають деякі спільні риси. За договором як оренди так і концесії передається право

володіння та користування цілісним майновим комплексом для здійснення діяльності з надання послуг. І оренда, і концесія передбачають здійснення поліпшень об'єкту договору, проте якщо в першому випадку вони здійснюються, як правило, за бажанням орендаря і в кожному окремому випадку мають узгоджуватися з орендодавцем, то при концесії реконструкція об'єкта договору є обов'язком концесіонера, а умови поліпшення об'єкту концесії визначаються істотними умовами договору. Доля поліпшень об'єкта оренди визначається договором і, як правило, підлягає відшкодуванню, концесія передбачає будівництво (реконструкцію) об'єкта концесії, що переходить у власність територіальної громади без відшкодування його вартості. Варто зазначити, що згідно Закону договором може бути передбачений порядок відшкодування витрат, понесених концесіонером у зв'язку з поліпшенням об'єкта концесії. В обмін на це концесіонер (так само як і орендар) має право власності на прибуток від експлуатації об'єкта концесії, який складають платежі за надані комунальні послуги. Таким чином, якщо при оренді інвестиційні вкладення є комунальними, при концесії вони приватні.

Відмінною рисою концесії є її довгостроковий характер. Це надає більше можливостей для інвестування і дає змогу передбачити у договорі концесії довгострокові зобов'язання сторін.

Відмінність оренди і концесії існуючих мереж полягає також в їх об'єктах. Згідно пункту 4 "Методики оцінки вартості майна під час приватизації", затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 1998 р. № 1114, цілісним майновим комплексом є господарський об'єкт із завершеним циклом виробництва. Об'єктом за договором оренди можуть виступати, як цілісний майновий комплекс чи його структурний підрозділ, так і окреме майно. Об'єктом концесії може виступати лише майно підприємств, які є цілісними майновими комплексами.

Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про оренду державного та комунального майна” від 29.06.04 №1905 була заборонена передача в оренду об’єктів державної власності, що мають загальнодержавне значення відповідно до статті 5 Закону України “Про приватизацію державного майна”. Таким чином, передання цілісних майнових комплексів підприємств водо-, газо-, теплопостачання в оренду було обмежено. В той же час залишається можливим створення орендних підприємств на базі окремих структурних підрозділів, що не використовують у своїй діяльності об’єкти інженерної інфраструктури.

Орендні відносини, як правило, не дозволяють залучити великі фінансові ресурси, проте дозволяють використовувати досвід приватних компаній, тому їх доцільно застосовувати в галузях, що не потребують значних капіталовкладень (наприклад, вивезення сміття).

Підприємства водопостачання, теплопостачання, що потребують значних інвестицій і не дозволяють швидко окупити їх, пропонується надавати у концесію. Втрати, пов’язані з ліквідацією комунальних підприємств, є незначними порівняно з капіталовкладеннями, залучення яких передбачає концесія.

Досвід законотворчої діяльності у розвинутих країнах світу свідчить про можливість залучення приватних інвестицій у житлово-комунальну галузь в особливо великих розмірах за рахунок державно-приватного партнерства. Загальний алгоритм реалізації такого проекту побудовано на концесійних засадах – фірма будує та комерційна експлуатує об’єкт інфраструктури, а за визначеним контрактом періодом часу передає його у власність держави. Головною проблемою такого партнерства є численні політичні та економічні ризики для ведення бізнесу в Україні. Певним компенсатором ризиків для інвесторів може бути законодавче отримання від держави виключних умов реалізації інвестиційної програми, в першу чергу кредитних та податкових. Аналогічний механізм залучення іноземних

кредитів під гарантії держави за участю коштів вітчизняного інвестора, використовується в Україні для будівництва автомобільної дороги Одеса-Київ, яке розпочато після прийняття Верховною Радою України відповідного закону.

Висновки:

1. Вдосконалення інвестиційного процесу у житлово-комунальному господарстві, як напрям житлово-комунальної реформи, може здійснюватись в межах діючого законодавчого поля України, за умови чіткого визначення цілей власників підприємств і, відповідного, професійного опрацювання організаційно-економічних проектів.

2. Покращання законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності підприємств ЖКГ доцільно проводити шляхом розробки проектів спеціальних законів, в яких чітко визначати особливості застосування базових законів у житлово-комунальній сфері реального сектору економіки.

ЗАКЛЮЧЕННЯ

Аналіз законодавчого поля України у сфері житлово-комунального господарства свідчить про недостатній рівень його розвитку, нормативне забезпечення діяльності підприємств галузі і отримання населенням відповідних послуг не системне, строкате, в значній мірі має концептуальний характер, що ускладнює життєдіяльність суспільства.

Законопроекти, зареєстровані у Верховній Раді України IV-V скликання, за своєю суттю, у переважній більшості, є нормативними документами непрямої дії і визначають, за правило, лише сфери та напрямки подальшого законотворчого опрацювання, не гарантуючи необхідного рівня законодавчого регулювання і системного нормативно-правового забезпечення. Прийняття й впровадження таких проектів вимагає певних додаткових зусиль від суб'єктів законодавчої ініціативи, часто-густо потребує ув'язки із діючими законами, які регулюють відносини в сфері місцевого самоврядування та дієвість функціонування галузі. Недостатність чинних законодавчих актів прямої дії має передбачати надання органам виконавчої влади відповідних повноважень, що не завжди реалізується на практиці, в тому числі, за відсутністю ініціативи «знизу».

Значна кількість законопроектів, зареєстрованих у Верховній Раді України, та поданих до розгляду програм розвитку підгалузей не мають повноцінного наукового обґрунтування. Опрацювання таких проектів здійснюється без глибоких наукових досліджень, а практика розгляду висвітила відсутність попереднього громадського обговорення, визначення можливих наслідків впровадження, що, враховуючи найбільшу суспільну значущість галузі, призводить до зростання терміну розгляду законопроектів у Верховній Раді, іноді аж до повної відмови від внесених законодавчих

пропозицій, або підміни соціально-економічних факторів вимогами політичної доцільності.

Проблема забезпечення стабільного функціонування житлово-комунальної сфери та подальшого розвитку вітчизняного нормативного поля вбачається в узгодженому удосконаленні законодавчої бази України (узагальнена таблиця законодавчого забезпечення та законотворчої діяльності наведена у Додатку 1) по таких основних напрямках.

1. Державне регулювання діяльності підприємств ЖКГ

Основними проблемами у державному регулюванні діяльності підприємств ЖКГ є зношеність основних фондів, обладнання та лінійних комунікацій, відсутність дієвого механізму залучення інвесторів, сторонніх підприємств та підприємців до вирішення проблем житлово-комунального забезпечення, недосконалий правовий механізм контролю за діяльністю житлово-комунальних підприємств і організацій щодо надання ними житлово-комунальних послуг.

Єдиним законодавчим актом, в якому у систематизованому вигляді визначені проблеми житлово-комунального господарства і перспективи його розвитку, можна вважати Загальнодержавну програму реформування та розвитку ЖКГ на 2004-2010 роки.

З прийняттям у 2004 році Загальнодержавної програми у певній мірі актуалізовані у суспільстві проблеми галузі, визначена стратегія реформування і законодавчого забезпечення бюджетного середньо- та короткострокового фінансування розвитку житлово-комунального господарства. Варто зазначити, що практика розробки та розгляду проектів законів України про Державний бюджет на 2005 - 2007 роки, підтвердила високий ризик не досягнення визначених цілей через відсутність у програмах розвитку чітко визначених джерел фінансового забезпечення.

Закони України у сфері місцевого самоврядування та управління і самоорганізації населення, регулюють діяльність підприємств житлово-комунальної галузі виключно у питаннях забезпечення громадян відповідними послугами, але не мають визначального впливу на технологічні процеси у галузі та слабо стимулюють її розвиток. Не акцентовано на проблемах галузі, немає механізмів реалізації і не конкретизовані особливості шляхів розвитку ЖКГ у нормах Закону України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст” – стратегічному документі у визначенні пріоритетів життєдіяльності малих міст, як місця проживання значної частини населення України. У спеціальних законах України в сфері регуляторної політики, ліцензування, сертифікації та стандартизації, антимонопольного законодавства наведені лише засади діяльності підприємств ЖКГ без визначення особливостей суспільно та технологічно значущої галузі економіки, в першу чергу, у питаннях забезпечення стабільної експлуатації та розвитку локальних монополій. Стримує можливість ефективної експлуатації підприємств ЖКГ та підвищення якості надання житлово-комунальних послуг відсутність нормативна визначених критеріїв діяльності, які згідно Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” мають базуватися на затверджених регіональних показниках суспільної забезпеченості.

Таким чином, вітчизняне законодавче поле в достатній мірі визначає правове підґрунтя для функціонування житлово-комунальної галузі, але не передбачає його пріоритетного розвитку.

Серед законопроектів, які зареєстровані у Верховній Раді України, відсутні проекти, що можуть мати визначальне значення для комплексного вирішення накопичених проблем. Прийняття проекту Закону України “Про фінансування реформування розвитку житлово-комунального господарства

України на поворотній основі” (2003р., розглянуто у розділі 2), на нашу думку, не має практичної перспективи.

Наведені в дослідженні (виявлені при аналізі законів) законодавчі колізії, а також затвердженні у додатках до закону про Загальнодержавну програму реформування та розвитку ЖКГ на 2004-2010 роки заходи, варто розглядати як предмет подальшого наукового дослідження і привід до корегування вітчизняного правового поля.

Потребує окремого дослідження ступень кореляції 12 державних цільових програм, державним замовником або співвиконавцем окремих заходів за якими є Держжитлокомунгосп України, із визначенням прогнозованих наслідків та плануванням комплексних заходів, в першу чергу, визначення дієвого механізму управління програмами та приведення їх структур до науково обґрунтованої форми, визначення реальних пріоритетів розвитку підгалузей і фінансово виваженої черговості впровадження заходів.

2. Правове регулювання відносин у житловій сфері

Основними проблемами в регулюванні відносин у житловій сфері є відсутність сталого забезпечення житлом соціально-незахищених верств населення, адресної субсидії у відшкодуванні витрат на оплату житлово-комунальних послуг, організаційних та економічних інструментів іпотечного кредитування, державного піклування за безпритульними особами.

Житловий кодекс УРСР, не зважаючи на присутність в ньому низки застарілих положень, які дещо ускладнюють життєдіяльність сучасного українського суспільства та не сприяють в умовах ринкової економіки функціонуванню і розвитку житлово-комунального господарства, залишається базовим законом для сфери ЖКГ.

Затверджена Верховною Радою України у 1995 році Концепція державної житлової політики не відображає реалій сьогодення - у суспільстві

відбулися певні зміни, зокрема змінилась структура житлового фонду, поширилось розуміння необхідності будівництва соціального житла, яке не передбачено у Концепції.

Порівняльний аналіз Законів України “Про приватизацію державного житлового фонду” і “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку” показує їх концептуальну невідповідність поставленим завданням: у першому - залучення громадян до участі в утриманні і збереженні житла, в другому - підтримка на певному рівні технічного стану будівель. Виникає нагальна потреба опрацювання нової ідеології щодо реалізації цих задач, на основі поєднання соціальної захищеності населення та впровадження ринкових відносин у житлово-комунальному господарстві.

Упорядкування вітчизняного законодавчого поля у сфері житлових відносин не має чітко визначеного стратегічного напрямку, значна частина пропозицій у поданих законопроектах не узгоджується з діючим Житловим кодексом та іншими законами України, не містять положень щодо системного вирішення проблеми. До Верховної Ради України не подано законопроектів, які регулюють відносини при використанні різних форм управління житловим фондом і залученні накопичень громадян, наприклад, у житлово-накопичувальних кооперативах.

Серед проблем правового регулювання відносин у житловій сфері переважна більшість належить до сфери державної соціальної політики. Прийняття Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” визначило напрямок вирішення проблеми формалізації критеріїв соціального забезпечення, але не зазначило механізми реалізації, і для широких верств населення не має прикладного значення.

Численні законопроекти щодо формування фондів соціального житла мають низький рівень техніко-юридичного опрацювання та фінансово-економічного обґрунтування і, в значній мірі, не узгоджуються з нормами

діючого законодавства, перетворюючись, іноді, в інструмент лобіювання інтересів будівельних компаній та місцевих державних адміністрацій.

Потребують першочергового наукового опрацювання визначення понятійного апарату “державного і соціального житла” та “соціально-незахищених верств населення”, розрахунки потреби у соціальному житлі в розрізі регіонів та динаміки спрямовування бюджетних коштів, а також пошук механізмів надання адресних пільг і субсидій із дієвим контролем громадськості.

3. Правове регулювання господарської діяльності підприємств ЖКГ

Основними проблемами у регулюванні сучасної господарської діяльності підприємств ЖКГ є наявність монополізму та відсутність конкуренції у сфері надання житлово-комунальних послуг, невідповідність рівня обслуговування нормам і правилам, прийнятим у розвинутих країнах світу, відсутність ефективної договірної системи при наданні послуг.

Законодавча база України в достатній мірі визначає правове підґрунтя для господарської діяльності підприємств житлово-комунальної галузі, яке можна умовно поділити на Закони України (кодекси та спеціальні), що регулюють загально підприємницькі питання та Закони, що визначають особливості відносин у певних підгалузях ЖКГ.

Розглянуті у дослідженні спеціальні Закони України, зокрема, з питань захисту економічної конкуренції, енергозбереження, поводження з відходами, є структурно виваженими законодавчими актами, у яких ретельно прописано основи регулювання у визначеній сфері відносин. Не зважаючи на значущість житлово-комунальної галузі у зазначених сферах, та наявність певних особливостей щодо застосування норм, у цих законах не здійснюється виокремлення чи належного регулювання відносин у ЖКГ.

Попередній аналіз виявив особливості механізму державного регулювання локальних природних монополій у підгалузях житлово-комунального господарства. До основних проблемних аспектів можна віднести правові, у вигляді відсутності законів, які визначають їх специфічний статус в недосконалих ринкових відносинах і систему передачі повноважень на цінове регулювання. В якості супутніх можна розглядати організаційно-технічні та економічні аспекти.

Доцільно проведення додаткового законотворчого опрацювання механізмів реалізації деяких положень Законів в частині урегулювання діяльності підприємств - виконавців послуг в сфері вивезення побутових та промислових відходів, стимулювання ресурсозбереження при генерації та споживанні тощо.

Впровадження заходів з енергозбереження у житлово-комунальному господарстві не набуло системного характеру через відсутність дієвого економічного механізму стимулювання, що пов'язано з превалюванням нормативних актів непрямої дії. Законодавче поле України слабо визначає шляхи реформування та модернізації комунальної енергетики України, залучення додаткових інвестицій в розвиток новітніх технологій, в першу чергу, комбінованого виробництва електроенергії та теплової енергії, а також використання скидного енергопотенціалу.

Строкатість і суперечливість правового поля у сфері користування житлом потребують опрацювання низки нормативних актів для повноцінної реалізації положень Закону України "Про житлово-комунальні послуги", із одночасною кореляцією з нормами спеціальних Законів України, у яких здійснюється регулювання відносин в різних підгалузях ЖКГ. Реформування житлово-комунальної сфери має бути переорієнтовано на зацікавленість споживача/виробника в отриманні/наданні якісних комунальних послуг.

4. Регулювання відносин власності на об'єкти ЖКГ та відносин управління ними

Основними проблемами у регулюванні відносин власності на об'єкти житлово-комунального господарства є суперечливість положень чинних законодавчих актів з Конституцією України стосовно визначення суб'єктів права комунальної власності, не чіткість регламентації правовідносин між власниками майна і місцевими державними адміністраціями, відсутність дієвого механізму залучення інвесторів до збільшення економічного потенціалу галузі.

Неврегульованість змісту комунальної власності можна вважати головним з найскладніших при вирішенні питань розвитку соціального комплексу адміністративно-територіальної одиниці. Численні спроби упорядкування законодавчої бази не знаходять підтримки у необхідній більшості депутатів українського парламенту, навіть у заключній фазі прийняття закону.

Враховуючи надмірне затягування законотворчого процесу у вирішенні основоположного питання діяльності ЖКГ, доцільно процес законодавчого забезпечення діяльності комунальних підприємств розбити на два етапи. На першому - пропонується здійснити невідкладне приведення у відповідність з Конституцією України норм базових законів, шляхом внесення певних змін і доповнень. На другому етапі доцільно доробити і прийняти закони про комунальну власність і про унітарні комунальні підприємства.

Питання залучення у сферу житлово-комунального господарства інвестицій приватного бізнесу (новий менеджмент та бізнес-технології) може реалізовуватись в межах діючого законодавства. Аналіз чинних законодавчих актів підтверджує можливість вдосконалення управління об'єктами ЖКГ, як напрямку житлово-комунальної реформи, створення більш сучасних механізмів державної підтримки перетворень у житлово-комунальній сфері. В межах законодавчого супроводження реформ доцільно опрацювання

проекту закону про інвестиційні угоди в сфері комунального обслуговування, прийняття якого дозволить законодавчо врегулювати питання управління майном комунальної сфери на основі концесійних інструментів (можливо із залученням частки бюджетних коштів), а також вирішить проблему залучення приватних інвестицій в галузь.

5. Регулювання відносин оплати праці

Основними проблемами в регулюванні відносин оплати послуг є недосконалість нормативно-методичної бази щодо формування економічно обґрунтованих тарифів, відсутність прозорості у процесі встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, наявність завищених норм споживання на окремі види послуг, а також існуючий диспаритет між затвердженими тарифами та доходами громадян.

Ключовою проблемою реформування житлово-комунального господарства є законодавче забезпечення впровадження економічно виважених тарифів, з урахуванням повного відшкодування реально наданих послуг та досягнення рентабельності підприємств галузі.

Аналіз тарифної ситуації на ринку житлово-комунальних послуг свідчить про штучне стримування місцевими органами влади процесу ринкового ціноутворення, через недосконалість чинної нормативної бази в частині обрахування собівартості продукції та визначення соціальних стандартів. Опрацювання нормативного документу, у якому визначатиметься обмеження витрат, що включаються до складу цін на послуги, але не мають прямого відношення до процесу експлуатації, є суто технічним питанням. Аналогічно може корегуватися діюче законодавство в частині транспарентності формування цін і тарифів на послуги населенню. Занадто затягується процес узгодження законопроекту щодо впорядкування повноважень в частині встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги

та відповідних норм споживання ресурсів між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування тощо.

Законодавчого врегулювання потребують загальні принципи формування тарифів організацій житлово-комунального комплексу.

Подальший розвиток законодавчого поля України в сфері регулювання відносин оплати послуг має базуватися на значному розширенні напрямків наукових досліджень.

Процес ціноутворення у житлово-комунальній галузі є безпосередньо пов'язаним з регулюванням тарифів на продукцію та послуги, що виробляють підприємства, які віднесено до категорії природних монополій – транспорту, енергетики тощо, але відсутнє єдине бачення щодо засад державної політики у цій сфері.

Низка положень одного з найважливіших законів України (“Про ціни і ціноутворення”) потребує перегляду і деталізації, зокрема щодо сфери застосування вільних цін, частки податків у ціні на соціально значущі послуги тощо.

Системна реалізація наведених заходів та пропозицій, для реформування та прискореного розвитку вітчизняного житлово-комунального господарства, потребує дієвого організаційного та методичного адміністративного, громадського та наукового супроводження в частині використання існуючих законодавчих засобів у стабілізації функціонування галузі, корегування нормативно-правового забезпечення Загальнодержавної програми, моніторингу прийнятих рішень.

Література

1. Конституція України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, N 30, ст. 141), (із змінами, внесеними згідно із Законом N 2222-IV від 08.12.2004, (ВВР, 2005, N 2, ст.44);
2. Господарський кодекс України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, N18, N19-20, 21-22, ст.144) (із змінами, внесеними згідно із Законами N 2424-IV (2424-15) від 04.02.2005, ВВР, 2005, N 11, ст.205
N 2452-IV (2452-15) від 03.03.2005, ВВР, 2005, N 16, ст.257
N 2454-IV (2454-15) від 03.03.2005, ВВР, 2005, N 16, ст.259
N 2505-IV (2505-15) від 25.03.2005, ВВР, 2005, N 17, N 18-19, ст.267
N 2664-IV (2664-15) від 16.06.2005, ВВР, 2005, N 31, ст.420
N 2668-IV (2668-15) від 16.06.2005, ВВР, 2005, N 29, ст.384
N 2705-IV (2705-15) від 23.06.2005, ВВР, 2005, N 33, ст.427
N 2738-IV (2738-15) від 06.07.2005, ВВР, 2005, N 34, ст.434
N 3164-IV (3164-15) від 01.12.2005, ВВР, 2006, N 12, ст.101
N 3201-IV (3201-15) від 15.12.2005, ВВР, 2006, N 13, ст.110
N 3202-IV (3202-15) від 15.12.2005, ВВР, 2006, N 14, ст.117
N 3205-IV (3205-15) від 15.12.2005, ВВР, 2006, N 14, ст.118
N 3480-IV (3480-15) від 23.02.2006, ВВР, 2006, N 31, ст.268
N 3528-IV (3528-15) від 15.03.2006, ВВР, 2006, N 34, ст.291
N 3541-IV (3541-15) від 15.03.2006, ВВР, 2006, N 35, ст.296
N 133-V (133-16) від 14.09.2006, ВВР, 2006, N 43, ст.414);
3. Житловий кодекс Української РСР (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1983, Додаток до N 28, ст.573), (із змінами, внесеними згідно з Законами N 1525-III (1525-14) від 02.03.2000, ВВР, 2000, N 20, ст.150
N 762-IV (762-15) від 15.05.2003, ВВР, 2003, N 30, ст.247
N 898-IV (898-15) від 05.06.2003, ВВР, 2003, N 38, ст.313 - набирає чинності з 01.01.2004

N 1925-IV (1925-15) від 29.06.2004, ВВР, 2003, N 51, ст.550

N 2377-IV (2377-15) від 20.01.2005, ВВР, 2005, N 11, ст.198

N 2598-IV (2598-15) від 31.05.2005, ВВР, 2005, N 27, ст.359

N 3167-IV (3167-15) від 01.12.2005, ВВР, 2006, N 12, ст.104

4. Цивільний кодекс України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, NN 40 44, ст.356) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 980-IV (980-15) від 19.06.2003, ВВР, 2004, N 2, ст.6

N 1255-IV (1255-15) від 18.11.2003, ВВР, 2004, N 11, ст.140

N 1713-IV (1713-15) від 12.05.2004, ВВР, 2004, N 33-34, ст.403

N 2135-IV (2135-15) від 02.11.2004, ВВР, 2005, N 2, ст.37

N 2146-IV (2146-15) від 03.11.2004, ВВР, 2005, N 2, ст.39

N 2450-IV (2450-15) від 03.03.2005, ВВР, 2005, N 13, ст.234

N 2452-IV (2452-15) від 03.03.2005, ВВР, 2005, N 16, ст.257

N 2620-IV (2620-15) від 02.06.2005, ВВР, 2005, N 26, ст.352

N 2664-IV (2664-15) від 16.06.2005, ВВР, 2005, N 31, ст.420

N 2705-IV (2705-15) від 23.06.2005, ВВР, 2005, N 33, ст.427

N 2710-IV (2710-15) від 23.06.2005, ВВР, 2005, N 32, ст.423

N 2798-IV (2798-15) від 06.09.2005, ВВР, 2005, N 42, ст.464

N 3165-IV (3165-15) від 01.12.2005, ВВР, 2006, N 12, ст.102

N 3201-IV (3201-15) від 15.12.2005, ВВР, 2006, N 13, ст.110

N 3261-IV (3261-15) від 22.12.2005, ВВР, 2006, N 15, ст.127

N 3348-IV (3348-15) від 17.01.2006, ВВР, 2006, N 19-20, ст.161

N 3456-IV (3456-15) від 22.02.2006, ВВР, 2006, N 27, ст.234

N 3480-IV (3480-15) від 23.02.2006, ВВР, 2006, N 31, ст.268

N 185-V (185-16) від 21.09.2006, ВВР, 2006, N 46, ст.456);

5. Бюджетний кодекс України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, N 37 38, ст. 189) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 599-IV (599-15) від 06.03.2003, ВВР, 2003, N 24, ст.161

N 1086-IV (1086-15) від 10.07.2003, ВВР, 2004, N 5, ст.34

- N 1158-IV (1158-15) від 15.10.2003, ВВР, 2004, N 8, ст.67
- N 1344-IV (1344-15) від 27.11.2003, ВВР, 2004, N 17-18, ст.250
- N 1349-IV (1349-15) від 27.11.2003, ВВР, 2004, N 15, ст.218
- N 1577-IV (1577-15) від 04.03.2004, ВВР, 2004, N 23, ст.323
- N 1801-IV (1801-15) від 17.06.2004, ВВР, 2004, N 43-44, ст.493
- N 2229-IV (2229-15) від 14.12.2004, ВВР, 2005, N 4, ст.103
- N 2264-IV (2264-15) від 16.12.2004, ВВР, 2005, N 5, ст.122
- N 2285-IV (2285-15) від 23.12.2004, ВВР, 2005, N 7-8, ст.162
- N 2350-IV (2350-15) від 13.01.2005, ВВР, 2005, N 10, ст.189
- N 2505-IV (2505-15) від 25.03.2005, ВВР, 2005, N 17, N 18-19, ст.267
- N 3108-IV (3108-15) від 17.11.2005, ВВР, 2006, N 1, ст.18
- N 3200-IV (3200-15) від 15.12.2005, ВВР, 2006, N 14, ст.116
- N 3235-IV (3235-15) від 20.12.2005, ВВР, 2006, N 9, N 10-11, ст.96);
6. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2004, N 24, ст.332);
7. Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2004, N 46, ст.512);
8. Закон України «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006-2020 роки» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2005, N 15, ст.243);
9. Закон України «Про захист економічної конкуренції» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, N 12, ст.64) (із змінами, внесеними згідно із Законами
- N 380-IV (380-15) від 26.12.2002, ВВР, 2003, N 10-11, ст.86
- N 762-IV (762-15) від 15.05.2003, ВВР, 2003, N 30, ст.247
- N 1344-IV (1344-15) від 27.11.2003, ВВР, 2004, N 17-18, ст.250
- N 2285-IV (2285-15) від 23.12.2004, ВВР, 2005, N 7-8, ст.162
- N 2505-IV (2505-15) від 25.03.2005, ВВР, 2005, N 17, N 18-19, ст.267
- N 2596-IV (2596-15) від 31.05.2005, ВВР, 2005, N 26, ст.348

N 3486-IV (3486-15) від 23.02.2006, ВВР, 2006, N 31, ст.269);

10. Закон України «Про природні монополії» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2000, N 30, ст.238) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 762-IV (762-15) від 15.05.2003, ВВР, 2003, N 30, ст.247

N 1280-IV (1280-15) від 18.11.2003, ВВР, 2004, N 12, ст.155

N 1294-IV (1294-15) від 20.11.2003, ВВР, 2004, N 13, ст.181

N 2339-IV (2339-15) від 13.01.2005, ВВР, 2005, N 9, ст.182

N 2599-IV (2599-15) від 31.05.2005, ВВР, 2005, N 26, ст.349);

11. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1993, N 50, ст.472) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 1907-III (1907-14) від 13.07.2000, ВВР, 2000, N 41, ст.343

N 2905-III (2905-14) від 20.12.2001, ВВР, 2002, N 12-13, ст.92

N 2921-III (2921-14) від 10.01.2002, ВВР, 2002, N 16, ст.114

N 380-IV (380-15) від 26.12.2002, ВВР, 2003, N 10-11, ст.86

N 762-IV (762-15) від 15.05.2003, ВВР, 2003, N 30, ст.247

N 1294-IV (1294-15) від 20.11.2003, ВВР, 2004, N 13, ст.181

N 1344-IV (1344-15) від 27.11.2003, ВВР, 2004, N 17-18, ст.250

N 2285-IV (2285-15) від 23.12.2004, ВВР, 2005, N 7-8, ст.162

N 2505-IV (2505-15) від 25.03.2005, ВВР, 2005, N 17, N 18-19, ст.267

N 3205-IV (3205-15) від 15.12.2005, ВВР, 2006, N 14, ст.118);

12. Закон України «Про тимчасову заборону стягнення з громадян України пені за несвоєчасне внесення плати за житлово-комунальні послуги» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, N 52, ст. 304);

13 Закон України «Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, N 23, ст.151);

14. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2004, N 47, ст.514);

15. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997, N 24, ст.170) (із змінами, внесеними згідно із Законом

N 163-XIV (163-14) від 06.10.98, ВВР, 1998, N 48, ст.292) (Офіційне тлумачення до Закону див. в Рішенні Конституційного Суду N 7-рп/99 (v007p710-99) від 06.07.99)

(із змінами, внесеними згідно із Законами

N 997-XIV (997-14) від 16.07.99, ВВР, 1999, N 41, ст.372

N 1366-XIV (1366-14) від 11.01.2000, ВВР, 2000, N 9, ст. 67 з Рішенням Конституційного Суду N 1-рп/2000 (v001p710-00) від 09.02.2000

Законами

N 1841-III (1841-14) від 22.06.2000, ВВР, 2000, N 46, ст.393

N 2182-III (2182-14) від 21.12.2000, ВВР, 2001, N 9, ст. 39

N 2419-III (2419-14) від 17.05.2001, ВВР, 2001, N 31, ст.149

N 2470-III (2470-14) від 29.05.2001, ВВР, 2001, N 32, ст.172

N 2493-III (2493-14) від 07.06.2001, ВВР, 2001, N 33, ст.175

N 2628-III (2628-14) від 11.07.2001, ВВР, 2001, N 49, ст.259) (Офіційне тлумачення до Закону див. в Рішенні Конституційного Суду N 11-рп/2001 (v011p710-01) від 13.07.2001)

(із змінами, внесеними згідно із Законами

N 254-IV (254-15) від 28.11.2002, ВВР, 2003, N 4, ст.31

N 594-IV (594-15) від 06.03.2003, ВВР, 2003, N 24, ст.159

N 662-IV (662-15) від 03.04.2003, ВВР, 2003, N 27, ст.209

N 703-IV (703-15) від 03.04.2003, ВВР, 2003, N 28, ст.216

N 862-IV (862-15) від 22.05.2003, ВВР, 2003, N 37, ст.301

N 969-IV (969-15) від 19.06.2003, ВВР, 2003, N 45, ст.360

N 1160-IV (1160-15) від 11.09.2003, ВВР, 2004, N 9, ст.79

N 1377-IV (1377-15) від 11.12.2003, ВВР, 2004, N 15, ст.228)(Офіційне тлумачення до Закону див. в Рішенні Конституційного Суду N 21-рп/2003 (v021p710-03) від 25.12.2003)

(із змінами, внесеними згідно із Законами

N 1419-IV (1419-15) від 03.02.2004, ВВР, 2004, N 19, ст.259

N 1577-IV (1577-15) від 04.03.2004, ВВР, 2004, N 23, ст.323) (Офіційне тлумачення до Закону див. в Рішенні Конституційного Суду N 12-рп/2004 (v012p710-04) від 20.05.2004)

(із змінами, внесеними згідно із Законами

N 2055-IV (2055-15) від 06.10.2004, ВВР, 2005, N 9, ст.172

N 2285-IV (2285-15) від 23.12.2004, ВВР, 2005, N 7-8, ст.162

N 2505-IV (2505-15) від 25.03.2005, ВВР, 2005, N 17, N 18-19, ст.267

N 2554-IV (2554-15) від 21.04.2005, ВВР, 2005, N 21, ст.303

N 2806-IV (2806-15) від 06.09.2005, ВВР, 2005, N 48, ст.483

N 2813-IV (2813-15) від 06.09.2005, ВВР, 2005, N 49, ст.519

N 2960-IV (2960-15) від 06.10.2005, ВВР, 2006, N 2-3, ст.35

N 3167-IV (3167-15) від 01.12.2005, ВВР, 2006, N 12, ст.104

N 3235-IV (3235-15) від 20.12.2005, ВВР, 2006, N 9, N 10-11, ст.96

N 3266-IV (3266-15) від 22.12.2005, ВВР, 2006, N 16, ст.133);

16. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, N 20-21, ст.190) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 2419-III (2419-14) від 17.05.2001, ВВР, 2001, N 31, ст.149

N 2470-III (2470-14) від 29.05.2001, ВВР, 2001, N 32, ст.172) (щодо визнання неконституційними окремих положень див. Рішення Конституційного Суду N 16-рп/2001 (v016p710-01) від 04.12.2001) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 594-IV (594-15) від 06.03.2003, ВВР, 2003, N 24, ст.159

N 1096-IV (1096-15) від 10.07.2003, ВВР, 2004, N 6, ст.38

N 1213-IV (1213-15) від 02.10.2003, ВВР, 2004, N 10, ст.103

N 1377-IV (1377-15) від 11.12.2003, ВВР, 2004, N 15, ст.228) (офіційне тлумачення до Закону див. в Рішенні Конституційного Суду N 21-рп/2003 (v021p710-03) від 25.12.2003) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 1412-IV (1412-15) від 03.02.2004, ВВР, 2004, N 19, ст.252

N 1419-IV (1419-15) від 03.02.2004, ВВР, 2004, N 19, ст.259

N 1577-IV (1577-15) від 04.03.2004, ВВР, 2004, N 23, ст.323

N 2285-IV (2285-15) від 23.12.2004, ВВР, 2005, N 7-8, ст.162

N 2505-IV (2505-15) від 25.03.2005, ВВР, 2005, N 17, N 18-19, ст.267) (офіційне тлумачення до Закону див. в Рішенні Конституційного Суду N 9-рп/2005 (v009p710-05) від 13.10.2005) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 3167-IV (3167-15) від 01.12.2005, ВВР, 2006, N 12, ст.104

N 3235-IV (3235-15) від 20.12.2005, ВВР, 2006, N 9, N 10-11, ст.96);

17. Закон України «Про теплопостачання» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2005, N 28, ст.373);

18. Закон України «Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2005, N 20, ст.278);

19. Закон України «Про органи самоорганізації населення» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, N 48, ст. 254);

20. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2004, N 9, ст. 79);

21. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2000, N 36, ст.299) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 1969-III (1969-14) від 21.09.2000, ВВР, 2000, N 45, ст.377

N 2120-III (2120-14) від 07.12.2000, ВВР, 2001, N 2-3, ст.10

N 2209-III (2209-14) від 11.01.2001, BBP, 2001, N 11, ст.45
N 2257-III (2257-14) від 08.02.2001, BBP, 2001, N 16, ст.76
N 2344-III (2344-14) від 05.04.2001, BBP, 2001, N 22, ст.105
N 2628-III (2628-14) від 11.07.2001, BBP, 2001, N 49, ст.259
N 2664-III (2664-14) від 12.07.2001, BBP, 2002, N 1, ст.1
N 2745-III (2745-14) від 04.10.2001, BBP, 2002, N 7, ст.50
N 2759-III (2759-14) від 04.10.2001, BBP, 2002, N 6, ст.39
N 2905-III (2905-14) від 20.12.2001, BBP, 2002, N 12-13, ст.92
N 2953-III (2953-14) від 17.01.2002, BBP, 2002, N 17, ст.121
N 2984-III (2984-14) від 17.01.2002, BBP, 2002, N 20, ст.134
N 3073-III (3073-14) від 07.03.2002, BBP, 2002, N 31, ст.214
N 3077-III (3077-14) від 07.03.2002, BBP, 2002, N 30, ст.207
N 380-IV (380-15) від 26.12.2002, BBP, 2003, N 10-11, ст.86
N 411-IV (411-15) від 26.12.2002, BBP, 2003, N 13, ст.92

Кодексом

N 436-IV (436-15) від 16.01.2003, BBP, 2003, N 18, N 19-20,
N 21-22, ст.144

Законами

N 546-IV (546-15) від 20.02.2003, BBP, 2003, N 23, ст.145
N 852-IV (852-15) від 22.05.2003, BBP, 2003, N 36, ст.276
N 1280-IV (1280-15) від 18.11.2003, BBP, 2004, N 12, ст.155
N 1282-IV (1282-15) від 18.11.2003, BBP, 2004, N 13, ст.180
N 1344-IV (1344-15) від 27.11.2003, BBP, 2004, N 17-18, ст.250
N 1377-IV (1377-15) від 11.12.2003, BBP, 2004, N 15, ст.228
N 1804-IV (1804-15) від 17.06.2004, BBP, 2004, N 38, ст.468
N 1891-IV (1891-15) від 24.06.2004, BBP, 2004, N 50, ст.537
N 2245-IV (2245-15) від 16.12.2004, BBP, 2005, N 5, ст.114
N 2247-IV (2247-15) від 16.12.2004, BBP, 2005, N 4, ст.106
N 2285-IV (2285-15) від 23.12.2004, BBP, 2005, N 7-8, ст.162

N 2288-IV (2288-15) від 23.12.2004, ВВР, 2005, N 6, ст.138
N 2340-IV (2340-15) від 13.01.2005, ВВР, 2005, N 9, ст.183
N 2505-IV (2505-15) від 25.03.2005, ВВР, 2005, N 17, N 18-19, ст.267
N 2633-IV (2633-15) від 02.06.2005, ВВР, 2005, N 28, ст.373
N 2704-IV (2704-15) від 23.06.2005, ВВР, 2005, N 32, ст.421
N 2734-IV (2734-15) від 06.07.2005, ВВР, 2005, N 33, ст.432
N 2800-IV (2800-15) від 06.09.2005, ВВР, 2005, N 42, ст.465
N 3317-IV (3317-15) від 12.01.2006, ВВР, 2006, N 18, ст.155
N 3370-IV (3370-15) від 19.01.2006, ВВР, 2006, N 22, ст.184
N 3396-IV (3396-15) від 07.02.2006, ВВР, 2006, N 22, ст.194
N 3447-IV (3447-15) від 21.02.2006, ВВР, 2006, N 27, ст.230
N 3503-IV (3503-15) від 23.02.2006, ВВР, 2006, N 33, ст.279
N 61-V (61-16) від 02.08.2006, ВВР, 2006, N 39, ст.344);

22. Закон України «Про підтвердження відповідності» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, N 32, ст. 169) (із змінами, внесеними згідно із Законами N 2116-IV (2116-15) від 21.10.2004, ВВР, 2005, N 2, ст.33
N 3164-IV (3164-15) від 01.12.2005, ВВР, 2006, N 12, ст.101);

23. Закон України «Про стандартизацію» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, N 31, ст. 145) (із змінами, внесеними згідно із Законом N 3164-IV (3164-15) від 01.12.2005, ВВР, 2006, N 12, ст.101);

24. Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, N 36, ст.524) (із змінами, внесеними згідно із Законами
N 3981-XII (3981-12) від 22.02.94, ВВР, 1994, N 24, ст.182
N 40/97-ВР від 05.02.97, ВВР, 1997, N 12, ст.100
N 642/97-ВР від 18.11.97, ВВР, 1998, N 10, ст. 36) (щодо визнання конституційними окремих положень див. Рішення Конституційного Суду N 10-рп/2000 (v010p710-00) від 28.09.2000)
(із змінами, внесеними згідно із Законом

N 762-IV (762-15) від 15.05.2003, ВВР, 2003, N 30, ст.247) (офіційне тлумачення до Закону див. в Рішенні Конституційного Суду N 4-рп/2004 (v004p710-04) від 02.03.2004)

(із змінами, внесеними згідно із Законами

N 2453-IV (2453-15) від 03.03.2005, ВВР, 2005, N 16, ст.258

N 3370-IV (3370-15) від 19.01.2006, ВВР, 2006, N 22, ст.184);

25. Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2002, N 10, ст.78) (із змінами, внесеними згідно із Законом N 3053-IV (3053-15) від 03.11.2005, ВВР, 2006, N 4, ст.60);

26. Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, N 52, ст.377) (із змінами, внесеними згідно із Законом N 3201-IV (3201-15) від 15.12.2005, ВВР, 2006, N 13, ст.110);

27. Закон України «Про фінансовий лізинг» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1998, N 16, ст.68) (із змінами, внесеними згідно із Законом N 394-XIV (394-14) від 14.01.99, ВВР, 1999, N 9-10, ст.67) (в редакції Закону N 1381-IV (1381-15) від 11.12.2003, ВВР, 2004, N 15, ст.231);

28. Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2002, N 16, ст.112) (із змінами, внесеними згідно із Законом N 2196-IV (2196-15) від 18.11.2004, ВВР, 2005, N 4, ст.95);

29. Закон України «Про енергозбереження» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1994, N 30, ст.283) (вводиться в дію Постановою ВР N 75/94-ВР від 01.07.94, ВВР, 1994, N 30, ст.284) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 783-XIV (783-14) від 30.06.99, ВВР, 1999, N 34, ст.274

N 2509-IV (2509-15) від 05.04.2005, ВВР, 2005, N 20, ст.278

N 3260-IV (3260-15) від 22.12.2005, ВВР, 2006, N 15, ст.126

N 3421-IV (3421-15) від 09.02.2006, ВВР, 2006, N 22, ст.199);

30. Закон України «Про відходи» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1998, N 36-37, ст.242) (із змінами, внесеними згідно із Законами N 3073-III (3073-14) від 07.03.2002, ВВР, 2002, N 31, ст.214 N 2290-IV (2290-15) від 23.12.2004, ВВР, 2005, N 6, ст.140);
31. Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1998, N 34, ст.228) (із змінами, внесеними згідно із Законами N 1294-XIV (1294-14) від 15.12.99, ВВР, 2000, N 5, ст.35 N 2182-III (2182-14) від 21.12.2000, ВВР, 2001, N 9, ст.39 N 3024-III (3024-14) від 07.02.2002, ВВР, 2002, N 26, ст.173 N 1187-IV (1187-15) від 18.09.2003, ВВР, 2004, N 10, ст.96 N 1415-IV (1415-15) від 03.02.2004, ВВР, 2004, N 19, ст.255 N 2451-IV (2451-15) від 03.03.2005, ВВР, 2005, N 16, ст.256 N 2595-IV (2595-15) від 31.05.2005, ВВР, 2005, N 25, ст.333 N 3060-IV (3060-15) від 03.11.2005, ВВР, 2006, N 4, ст.63);
32. Закон України «Про приватизацію державного майна» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, N 24, ст.348) (вводиться в дію Постановою ВР N2164-XII (2164-12) від 04.03.92, ВВР, 1992, N 24, ст.349) (із змінами, внесеними згідно із Законами N 2544-XII (2544-12) від 07.07.92, ВВР, 1992, N 38, ст.562 N 2623-XII (2623-12) від 18.09.92, ВВР, 1992, N 42, ст.603 Декретами N 9-92 від 15.12.92, ВВР, 1993, N 7, ст.53 N 15-93 від 19.02.93, ВВР, 1993, N 17, ст.184 Законами N 3875-XII (3875-12) від 26.01.94, ВВР, 1994, N 18, ст.103 N 3982-XII (3982-12) від 22.02.94, ВВР, 1994, N 24, ст.183 N 64/95-ВР від 15.02.95, ВВР, 1995, N 10, ст.64) (в редакції Закону N 89/97-ВР від 19.02.97, ВВР, 1997, N 17, ст.122) (щодо визнання

неконституційними окремих положень див. Рішення Конституційного Суду N 9-рп (v009p710-98) від 01.07.98) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 177-XIV (177-14) від 14.10.98, ВВР, 1998, N 49, ст.301

N 358-XIV (358-14) від 24.12.98, ВВР, 1999, N 7, ст. 52

N 1200-XIV (1200-14) від 03.11.99, ВВР, 1999, N 51, ст.453

N 1695-III (1695-14) від 20.04.2000, ВВР, 2000, N 31, ст.247

N 1723-III (1723-14) від 18.05.2000, ВВР, 2000, N 33-34, ст.272

N 1724-III (1724-14) від 18.05.2000, ВВР, 2000, N 33-34, ст.273

N 1869-III (1869-14) від 13.07.2000, ВВР, 2000, N 41, ст.341 - дію Закону
зупинено до прийняття нової Державної програми приватизації згідно із
Законом N 2729-IV (2729-15) від 05.07.2005, ВВР, 2005, N 34, ст.433

N 2171-III (2171-14) від 21.12.2000, ВВР, 2001, N 9, ст.38

N 2182-III (2182-14) від 21.12.2000, ВВР, 2001, N 9, ст.39

N 2905-III (2905-14) від 20.12.2001, ВВР, 2002, N 12-13, ст.92

N 380-IV (380-15) від 26.12.2002, ВВР, 2003, N 10-11, ст.86

N 597-IV (597-15) від 06.03.2003, ВВР, 2003, N 24, ст.160

N 662-IV (662-15) від 03.04.2003, ВВР, 2003, N 27, ст.209

N 762-IV (762-15) від 15.05.2003, ВВР, 2003, N 30, ст.247

N 1096-IV (1096-15) від 10.07.2003, ВВР, 2004, N 6, ст.38

N 1344-IV (1344-15) від 27.11.2003, ВВР, 2004, N 17-18, ст.250

N 1294-IV (1294-15) від 20.11.2003, ВВР, 2004, N 13, ст.181

N 1413-IV (1413-15) від 03.02.2004, ВВР, 2004, N 19, ст.253

N 1414-IV (1414-15) від 03.02.2004, ВВР, 2004, N 19, ст.254

N 1863-IV (1863-15) від 24.06.2004, ВВР, 2004, N 45, ст.501

N 2285-IV (2285-15) від 23.12.2004, ВВР, 2005, N 7-8, ст.162

N 2453-IV (2453-15) від 03.03.2005, ВВР, 2005, N 16, ст.258

N 2505-IV (2505-15) від 25.03.2005, ВВР, 2005, N 17, N 18-19, ст.267

N 2629-IV (2629-15) від 02.06.2005, ВВР, 2005, N 25, ст.342

N 2801-IV (2801-15) від 06.09.2005, ВВР, 2005, N 48, ст.480

N 2803-IV (2803-15) від 06.09.2005, ВВР, 2005, N 48, ст.482

N 3050-IV (3050-15) від 03.11.2005, ВВР, 2006, N 4, ст.59

N 3201-IV (3201-15) від 15.12.2005, ВВР, 2006, N 13, ст.110

N 3235-IV (3235-15) від 20.12.2005, ВВР, 2006, N 9, N 10-11, ст.96 - зміни діють у 2006 році

N 3370-IV (3370-15) від 19.01.2006, ВВР, 2006, N 22, ст.184);

33. Закон України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, N 24, ст.350) (Вводиться в дію Постановою ВР N 2172-XII (2172-12) від 06.03.92, ВВР, 1992, N 24, ст.351) (Вводиться в дію з 07.07.92 згідно з Постановою ВР N 2545-XII (2545-12) від 07.07.92, ВВР, 1992, N 38, ст.567) (із змінами, внесеними згідно із Законом N 2544-XII (2544-12) від 07.07.92, ВВР, 1992, N38, ст.562

Декретами

N 9-92 від 15.12.92, ВВР, 1993, N 7, ст. 53

N 15-93 від 19.02.93, ВВР, 1993, N 17, ст.184

Законами

N 3875-XII (3875-12) від 26.01.94, ВВР, 1994, N 18, ст.103

N 54/96-ВР від 20.02.96, ВВР, 1996, N 9, ст.44) (в редакції Закону N 189/96-ВР від 15.05.96, ВВР, 1996, N 34, ст.160) (із змінами, внесеними згідно із Законом N 1882-III (1882-14) від 13.07.2000, ВВР, 2000, N 41, ст.342) (офіційне тлумачення до Закону див. в Рішенні Конституційного Суду N 14-рп/2000 (v014p710-00) від 13.12.2000) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 2182-III (2182-14) від 21.12.2000, ВВР, 2001, N 9, ст.39

N 2921-III (2921-14) від 10.01.2002, ВВР, 2002, N 16, ст.114

N 1294-IV (1294-15) від 20.11.2003, ВВР, 2004, N 13, ст.181

N 1863-IV (1863-15) від 24.06.2004, ВВР, 2004, N 45, ст.501

- N 2801-IV (2801-15) від 06.09.2005, ВВР, 2005, N 48, ст.480
- N 2803-IV (2803-15) від 06.09.2005, ВВР, 2005, N 48, ст.482
- N 3201-IV (3201-15) від 15.12.2005, ВВР, 2006, N 13, ст.110);
34. Закон України «Про ціни і ціноутворення» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1990, N 52, ст.650) (із змінами, внесеними згідно із Законами N 2032-XII (2032-12) від 04.01.92, ВВР, 1992, N 17, ст.209 N 642/97-ВР від 18.11.97, ВВР, 1998, N 10, ст.36 N 184/98-ВР від 05.03.98, ВВР, 1998, N 33, ст.225 N 495-XIV (495-14) від 17.03.99, ВВР, 1999, N 24, ст.210) (щодо визнання неконституційними окремих положень див. Рішення Конституційного Суду N 2-рп/2000 (v002p710-00) від 10.02.2000) (із змінами, внесеними згідно із Законами
- N 3047-III (3047-14) від 07.02.2002, ВВР, 2002, N 29, ст.194
- N 762-IV (762-15) від 15.05.2003, ВВР, 2003, N 30, ст.247
- N 1280-IV (1280-15) від 18.11.2003, ВВР, 2004, N 12, ст.155
- N 1294-IV (1294-15) від 20.11.2003, ВВР, 2004, N 13, ст.181);
35. Закон України «Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, N 23, ст.151);
36. Закон України «Про тимчасову заборону стягнення з громадян України пені за несвоєчасне внесення плати за житлово-комунальні послуги» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, N 52, ст. 304);
37. Закон України «Про відповідальність суб'єктів підприємницької діяльності за несвоєчасне внесення плати за спожиті комунальні послуги та утримання прибудинкових територій» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, N 29, ст.240);
38. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1991, N 41, ст.546) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 3180-XII (3180-12) від 05.05.93, ВВР, 1993, N 26, ст.277

N 81/96-ВР від 06.03.96, ВВР, 1996, N 15, ст.70

N 650/97-ВР від 19.11.97, ВВР, 1998, N 11-12, ст.41

N 186/98-ВР від 05.03.98, ВВР, 1998, N 34, ст.230

N 783-XIV (783-14) від 30.06.99, ВВР, 1999, N 34, ст.274 - редакція набирає чинності одночасно з набранням чинності Законом про Державний бюджет України на 2000 рік N 934-XIV(934-14) від 14.07.99, ВВР, 1999, N 38, ст.338 - Закон діє до 01.01.2002 року

N 1287-XIV (1287-14) від 14.12.99, ВВР, 2000, N 4, ст.26

N 1288-XIV (1288-14) від 14.12.99, ВВР, 2000, N 5, ст.34

N 1642-III (1642-14) від 06.04.2000, ВВР, 2000, N 27, ст.213

N 1807-III (1807-14) від 08.06.2000, ВВР, 2000, N 38, ст.318

N 2556-III (2556-14) від 21.06.2001, ВВР, 2001, N 48, ст.252

N 3033-III (3033-14) від 07.02.2002, ВВР, 2002, N 26, ст.176

N 198-IV (198-15) від 24.10.2002, ВВР, 2002, N 50, ст.366

N 254-IV (254-15) від 28.11.2002, ВВР, 2003, N 4, ст.31

N 380-IV (380-15) від 26.12.2002, ВВР, 2003, N 10-11, ст.86

N 762-IV (762-15) від 15.05.2003, ВВР, 2003, N 30, ст.247

N 824-IV (824-15) від 22.05.2003, ВВР, 2003, N 35, ст.269

N 1122-IV (1122-15) від 11.07.2003, ВВР, 2004, N 7, ст.58

N 1344-IV (1344-15) від 27.11.2003, ВВР, 2004, N 17-18, ст.250

N 1863-IV (1863-15) від 24.06.2004, ВВР, 2004, N 45, ст.501

N 2285-IV (2285-15) від 23.12.2004, ВВР, 2005, N 7-8, ст.162

N 2505-IV (2505-15) від 25.03.2005, ВВР, 2005, N 17, N 18-19, ст.267

N 2637-IV (2637-15) від 02.06.2005, ВВР, 2005, N 27, ст.362

N 3235-IV (3235-15) від 20.12.2005, ВВР, 2006, N 9, N 10-11, ст.96

N 3421-IV (3421-15) від 09.02.2006, ВВР, 2006, N 22, ст.199);

39. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2000, N 48, ст.409);

40. Закон України «Про електроенергетику» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1998, N 1, ст.1) (із змінами, внесеними згідно із Законами N 1812-III (1812-14) від 08.06.2000, ВВР, 2000, N 38, ст.319 N 1821-III (1821-14) від 22.06.2000, ВВР, 2000, N 38, ст.321 N 2921-III (2921-14) від 10.01.2002, ВВР, 2002, N 16, ст.114 N 741-IV (741-15) від 15.05.2003, ВВР, 2003, N 29, ст.231 N 747-IV (747-15) від 15.05.2003, ВВР, 2003, N 29, ст.236 N 982-IV (982-15) від 19.06.2003, ВВР, 2003, N 52, ст.378 N 1158-IV (1158-15) від 11.09.2003, ВВР, 2004, N 8, ст.67 N 1294-IV (1294-15) від 20.11.2003, ВВР, 2004, N 13, ст.181 N 1330-IV (1330-15) від 25.11.2003, ВВР, 2004, N 15, ст.210 N 2229-IV (2229-15) від 14.12.2004, ВВР, 2005, N 4, ст.103 N 2285-IV (2285-15) від 23.12.2004, ВВР, 2005, N 7-8, ст.162 N 2352-IV (2352-15) від 18.01.2005, ВВР, 2005, N 10, ст.190 N 2505-IV (2505-15) від 25.03.2005, ВВР, 2005, N 17, N 18-19, ст.267 N 2509-IV (2509-15) від 05.04.2005, ВВР, 2005, N 20, ст.278 N 2598-IV (2598-15) від 31.05.2005, ВВР, 2005, N 27, ст.359 N 2633-IV (2633-15) від 02.06.2005, ВВР, 2005, N 28, ст.373 N 2706-IV (2706-15) від 23.06.2005, ВВР, 2005, N 33, ст.428 N 2711-IV (2711-15) від 23.06.2005, ВВР, 2005, N 33, ст.430 N 3235-IV (3235-15) від 20.12.2005, ВВР, 2006, N 9, N 10-11, ст.96 N 3370-IV (3370-15) від 19.01.2006, ВВР, 2006, N 22, ст.184));
41. Закон України «Про оренду державного та комунального майна» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, N 30, ст.416) (із змінами, внесеними згідно з Декретом N 9-92 від 15.12.92, ВВР, 1993, N 7, ст. 53 Законом N 3171-XII (3171-12) від 04.05.93, ВВР, 1993, N 24, ст.253 Декретом N 57-93 від 20.05.93, ВВР, 1993, N 30, ст.337

Законом N 3875-XII (3875-12) від 26.01.94, ВВР, 1994, N 18, ст.103) (в редакції Закону N 98/95-ВР від 14.03.95, ВВР, 1995, N 15, ст. 99) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 326/95-ВР від 15.09.95, ВВР, 1995, N 31, ст.244

N 651/97-ВР від 19.11.97, ВВР, 1998, N 11-12, ст.42

N 768/97-ВР від 23.12.97, ВВР, 1998, N 18, ст. 88

N 177-XIV (177-14) від 14.10.98, ВВР, 1998, N 49, ст.301

N 685-XIV (685-14) від 20.05.99, ВВР, 1999, N 29, ст.239

N 1083-XIV (1083-14) від 21.09.99, ВВР, 1999, N 48, ст.411

N 1723-III (1723-14) від 18.05.2000, ВВР, 2000, N 33-34, ст.272

N 2409-III (2409-14) від 17.05.2001, ВВР, 2001, N 31, ст.146

N 2680-III (2680-14) від 13.09.2001, ВВР, 2002, N 2, ст.5

N 3065-III (3065-14) від 07.02.2002, ВВР, 2002, N 30, ст.205

N 1905-IV (1905-15) від 29.06.2004, ВВР, 2004, N 50, ст.539

N 1911-IV (1911-15) від 29.06.2004, ВВР, 2004, N 51, ст.547

N 2285-IV (2285-15) від 23.12.2004, ВВР, 2005, N 7-8, ст.162

N 2505-IV (2505-15) від 25.03.2005, ВВР, 2005, N 17, ст.267

N 3126-IV (3126-15) від 29.11.2005, ВВР, 2006, N 8, ст.89);

42. Закон України «Про концесії» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, N 41, ст.372) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 2921-III (2921-14) від 10.01.2002, ВВР, 2002, N 16, ст.114

N 209-IV (209-15) від 24.10.2002, ВВР, 2002, N 48, ст.362

N 762-IV (762-15) від 15.05.2003, ВВР, 2003, N 30, ст.247

N 1414-IV (1414-15) від 03.02.2004, ВВР, 2004, N 19, ст.254

N 2599-IV (2599-15) від 31.05.2005, ВВР, 2005, N 26, ст.349

N 2857-IV (2857-15) від 08.09.2005, ВВР, 2005, N 51, ст.554

43. Закон України «Про прожитковий мінімум» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, N 38, ст.348) (із змінами, внесеними згідно із Законами

N 2505-IV (2505-15) від 25.03.2005, ВВР, 2005, N 17, N 18-19, ст.267

N 2661-IV (2661-15) від 16.06.2005, ВВР, 2005, N 29, ст.383

N 3235-IV (3235-15) від 20.12.2005, ВВР, 2006, N 9, N 10-11, ст.96);

44. Закон України «Про благоустрій населених пунктів» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2005, N 49, ст.517);

45. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з питань забезпечення захисту житлових прав громадян, які проживають у гуртожитках» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2005, N 16, ст.258);

46. Розпорядження Антимонопольного комітету України N 4-р від 1.04.94 (Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 20 квітня 1994 р. за N 78/287) «Про затвердження Положення про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів державної влади, органів адміністративно господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання» (із змінами, внесеними згідно з Розпорядженнями Антимонопольного комітету

N 14-р (z0298-94) від 18.11.94

N 22-р (z0144-99) від 29.01.99

N 33-р (z0292-01) від 23.02.2001

N 183-р (z0705-02) від 14.06.2002);

47. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 5, частини третьої статті 9 Закону України "Про ціни і ціноутворення" і розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про ціни і ціноутворення" (справа про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги) N 2-рп/2000

48. Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію державної житлової політики» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1995, N 27, ст.200)

49. Про Державний бюджет України на 2005 рік (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2005, N 7-8, ст.162) (Із змінами, внесеними згідно із Законом N 2392-IV (2392-15) від 01.02.2005, ВВР, 2005, N 13, ст.228) (Щодо змін додатково див. Закон N 2496-IV (2496-15) від 18.03.2005, ВВР, 2005, N 21, ст.300) (В редакції Закону N 2505-IV (2505-15) від 25.03.2005, ВВР, 2005, N 17, N 18-19, ст.267) (Із змінами, внесеними згідно із Законами N 2640-IV (2640-15) від 02.06.2005, ВВР, 2005, N 29, ст.380 N 2711-IV (2711-15) від 23.06.2005, ВВР, 2005, N 33, ст.430 N 2771-IV (2771-15) від 07.07.2005, ВВР, 2005, N 34, ст.441 N 3050-IV (3050-15) від 03.11.2005, ВВР, 2006, N 4, ст.59 N 3196-IV (3196-15) від 14.12.2005, ВВР, 2006, N 12, ст.108 N 3234-IV (3234-15) від 20.12.2005, ВВР, 2006, N 7, ст.85)

	Державне регулювання діяльності підприємств ЖКГ		Правове регулювання відносин у житловій сфері	Правове регулювання господарської діяльності підприємств ЖКГ	Регулювання відносин власності на об'єкти ЖКГ та відносин управління ними	Регулювання відносин оплати послуг
	Повноваження органів влади	Засоби державного регулювання				
Кодекси		Господарський кодекс від 16.01.03	Житловий кодекс УРСР від 30.06.83	Цивільний кодекс від 16.01.03 Господарський кодекс від 16.01.03	Цивільний кодекс від 16.01.03 Господарський кодекс від 16.01.03	Господарський кодекс від 16.01.03 Бюджетний кодекс від 21.06.2001
Закони України	Загально-державна програма реформування та розвитку ЖКГ на 2004-2010 роки від 24.06.04 №1869	“Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” №1160 від 11.09.03 “Про ліцензування	“Про приватизацію державного житлового фонду” №2482 від 19.06.92 “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку” №2866 від 29.11.01	“Про житлово-комунальні послуги” №1875 від 24.06.04 “Про захист економічної конкуренції” №2210 від 11.01.01	“Про власність” №697 від 07.02.91 “Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності” №147/98 від 03.03.98	“Про ціни та ціноутворення” №507 від 3.12.90 “Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-кому-

	Загальнодержавна програма розвитку малих міст від 04.03.04 №1580	певних видів господарської діяльності” №1775 від 01.06.2000	“Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю” №978 від 19.06.2003	“Про лізинг в Україні” №723/97 від 16.12.97 “Про питну воду і питне водопостачання” №2918 від 10.01.02 “Про енергозбереження” №74/94 від 01.07.94 “Про відходи” №187/98 від 05.03.98 “Про електроенергетику” №575/97 від 16.10.97	“Про приватизацію державного майна” №2163 від 4.03.92 “Про приватизацію майна невеликих державних підприємств (про малу приватизацію)” №2171 від 06.03.92 “Про оренду державного та комунального майна” №2269 від 10.04.92 “Про концесії” №997 від 16.07.99	нальні послуги, спожиті газ та електроенергію” №554 від 20.02.03 “Про тимчасову заборону стягнення з громадян України пені за несвоєчасне внесення плати за житлово-комунальні послуги” №486 від 13.11.96 “Про відповідальність суб'єктів підприємницької діяльності за несвоєчасне внесення плати за спожиті комунальні послуги та утри-
	“Про місцеві державні адміністрації” №586 від 9.04.99	“Про підтвердження відповідності” №2406 від 17.05.01				
	“Про місцеве самоврядування в Україні” №280/97 від 21.05.97	“Про стандартизацію” №2408 від 17.05.01				
	“Про органи самоорганізації населення”	“Про охорону навколишнього природного середовища” №1264 від 25.06.91				
	“Про анти-	“Про державні соціальні стандарти та державні соціальні				

	<p>монопольний комітет” №3659 від 26.11.93</p> <p>“Про природні монополії” №1682 від 20.04.2000</p>	<p>гарантії” №2017 від 05.10.2000</p>				<p>мання прибудинкової території” №686 від 20.05.99</p> <p>“Про прожитковий мінімум” №966 від 15.07.99</p>
Проекти Законів України	<p>“Про місцеве самоврядування в Україні” №0941 від 14.05.02</p>	<p>“Про фінансування реформування розвитку ЖКГ України на поворотній основі” №3680 від 27.06.03</p>	<p>Житловий кодекс №3584 від 04.06.03</p> <p>“Про державну підтримку будівництва житла для молоді” №2630 від 13.01.03</p> <p>“Про Національну програму забезпечення молоді житлом на 2003-2012 роки” №3098 від 11.02.03</p> <p>“Про соціальне житло” №3386 від 15.04.03</p> <p>“Про державне соціальне житло та</p>	<p>“Про благоустрій населених пунктів” №5666 від 21.06.04</p> <p>“Про теплопостачання” №4021 від 23.07.03</p> <p>“Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання</p>	<p>“Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності” №0952 від 14.05.02</p> <p>“Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності” №6042 від 12.08.04</p> <p>“Про комуна-</p>	<p>“Про основи житлової політики України у сфері регулювання плати за утримання житла і надання комунальних послуг” №2460 від 08.04.04</p> <p>“Про соціальну підтримку населення щодо оплати вартості житлово-ко-</p>

			кредитування” №3386-1 від 21.04.04 “Про житлове кре- дитування громадян України” №1285 від 02.07.02 “Про державне фі- нансування та ці- льове довгострокове кредитування будів- ництва житла” №1285-1 від 01.07.04 “Про запроваджен- ня деяких механіз- мів стимулювання у житловому будів- ництві” № 6216 від 05.10.04 “Про деякі заходи щодо стимулювання соціального житло- вого будівництва” №6217 від 05.10.04 “Про внесення змін до Закону України “Про приватизацію	скидного ене- ргопотенціалу” №2583 від 23.07.04 “Про Державну програму рефо- рмування, мо- дернізації та розвитку кому- нальної енерге- тики України” №4094 від 03.09.03	льну власність” №6042-1 від 08.09.04 “Про управ- ління об’єктами комунальної власності” №6042-2 від 15.10.04	мунальних послуг” № 1291 від 02.07.02 “Про упоряд- кування нада- ння пільг з квартирної плати, плати за комунальні послуги та паливо” №2414 від 18.11.02 “Про порядок погашення заборгованості за електричну енергію” №2511 від 31.01.03
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			<p>державного житлового фонду” (щодо передачі гуртожитків до комунальної власності) №5282 від 18.03.04</p> <p>“Про внесення змін до деяких законів України з питань забезпечення захисту житлових прав громадян, які проживають в гуртожитках” №5282-2 від 03.06.04</p> <p>“Про внесення змін до Закону України “Про об’єднання співвласників багатоквартирних будинків” (щодо залучення мешканців до управління, утримання та обслуговування житлового фонду) №6031 від 11.08.04</p>			
--	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

Наукове видання

СЕРГІЄНКО Валерій Ігоревич,
ТОРКАТЮК Володимир Іванович,
ШУТЕНКО Леонід Миколайович,
ОЛЕЩЕНКО Оксана Миколаївна

Коментар до законодавчих аспектів регулювання відносин
в житлово-комунальному господарстві

Видання здійснено в авторській редакції

Комп'ютерна верстка І.Є. Сегодіна

План 2007, поз.87Н

Підп. до друку...	Формат 60х84/16	Папір офісний.
Друк на ризографі	Умовн.– друк. арк. 11,6	Обл.- вид. арк. 12,1
Замовл. №...	Тираж прим.	

61002, Харків, ХНАМГ, вул. Революції, 12

Сектор оперативної поліграфії ІОЦ ХНАМГ

61002, Харків, вул. Революції, 12